

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR L'AUTRICHE**
(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 15 décembre 2009

Publié le 2 mars 2010



AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 3 juillet 2009. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur l'Autriche le 15 février 2005, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Le droit autrichien a connu une évolution importante avec l'adoption de lois sur l'égalité de traitement par les *Länder* en 2005 et 2006, qui complètent les lois fédérales entrées en vigueur en 2004, finalisant ainsi le processus visant à la transposition en droit autrichien des Directives 2000/43/CE¹ et 2000/78/CE². A l'échelle fédérale, la nouvelle législation prohibe la discrimination fondée sur l' « appartenance ethnique » dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale, des avantages sociaux, de l'éducation, de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement, ainsi que, dans le domaine de l'emploi, la discrimination fondée sur les croyances ou la religion. Elle précise qu'une différence de traitement fondée sur la nationalité n'est légitime qu'en matière d'entrée, de séjour et de statut des apatrides et des non-ressortissants communautaires. Sont prohibés la discrimination indirecte comme la discrimination directe, le harcèlement, le fait d'enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, et la rétorsion ; l'action positive est quant à elle autorisée.

En sus des voies judiciaires, les victimes ont la possibilité de s'adresser à des organes spécialisés non-judicieux, la nouvelle législation fédérale renforçant à cette fin le mandat de la commission pour l'égalité de traitement et du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement et mettant en place un organe distinct, chargé des questions de discrimination dans le contexte de l'emploi dans le secteur public fédéral. Au plan provincial, les neuf *Länder* ont, dans leur domaine de compétence, soit élargi le mandat d'organes préexistants, soit créé de nouvelles institutions.

En outre, la nouvelle législation fédérale crée une infraction administrative constituée par la publication d'annonce d'emploi discriminatoire.

Dans le domaine de l'éducation, les autorités ont pris des mesures pour répondre au désavantage dans lequel se trouvent les enfants non autrichiens et ont poursuivi leurs efforts de mise en œuvre du principe de l'éducation interculturelle. Dans celui de l'emploi, des amendements législatifs entrés en vigueur en janvier 2006 étendent le droit de se présenter aux élections à la chambre du travail (réservé jusque là aux citoyens autrichiens) et aux comités d'entreprises (réservé jusque là aux citoyens de l'espace économique européen) à tous les employés, indépendamment de leur nationalité. Dans celui du logement, les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ont désormais partout accès au logement social dans les mêmes conditions que les nationaux.

D'un point de vue général, la situation des Roms en Autriche a évolué ces dernières années, y compris quant à leur exposition au racisme et à la discrimination.

S'agissant de la situation des migrants, les personnes arrivées en Autriche au titre du regroupement familial ont désormais une possibilité d'obtenir un titre leur donnant accès au marché du travail après un an de séjour. En outre, des initiatives visant à favoriser l'intégration ont été prises, telles que la création à Vienne d'une direction spéciale au sein de l'administration municipale. Par ailleurs, la conclusion d'un accord à cette fin entre l'Etat fédéral et les *Länder* et l'adoption de nouvelles dispositions législatives ont permis une amélioration de la prise en charge matérielle des demandeurs d'asile impécunieux, et les demandeurs d'asile mineurs non

¹ Relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

² Portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

accompagnés bénéficient en principe d'une prise en charge spécifique et d'un suivi adapté.

Enfin, les efforts de sensibilisation et de formation des acteurs de la justice pénale aux dispositions légales et questions liées à la lutte contre le racisme et la xénophobies ont été poursuivies avec sérieux, et une initiative encourageante a été prise à Vienne en vue du recrutement de policiers issus de l'immigration.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Autriche. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Sur le plan des normes tout d'abord, le rapport relève que l'Autriche n'est pas partie au Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui consacre une interdiction générale de la discrimination. En outre, la naturalisation reste en principe subordonnée à la renonciation de la nationalité antérieure, et, exceptées celles qui relèvent de la loi d'interdiction³, les dispositions pénales de lutte contre le racisme et l'intolérance, tout comme celles qui relèvent du droit administratif pénal, sont peu appliquées. De plus, la disposition selon laquelle les employeurs sont tenus de se séparer en premier lieu des étrangers lorsqu'ils procèdent à une réduction des effectifs (article 8 § 2 de la loi n° 218/1975) n'a pas été abrogée. Par ailleurs, la nouvelle législation fédérale sur l'égalité de traitement procède à une distinction inopportune entre l'emploi et les autres domaines et est à certains égards lacunaire. Il manque aux organes spécialisés dans la lutte contre la discrimination l'indépendance structurelle indispensable à une pleine confiance du public ainsi que, s'agissant tout spécialement du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement, les ressources nécessaires à l'accomplissement des missions qui leur sont confiées. D'un point de vue global, le caractère morcelé de la nouvelle législation antidiscriminatoire et le nombre d'institutions et procédures impliquées confèrent au système mis en œuvre en Autriche une complexité susceptible d'en éloigner le public et de mettre à mal son effectivité.

Dans le domaine de l'éducation, les enfants non autrichiens sont toujours dans une situation de désavantage par rapport aux autres ; en particulier, ils sont surreprésentés dans les écoles pour élèves ayant des besoins spéciaux. D'importantes disparités entre nationaux et non-nationaux persistent également dans le secteur de l'emploi, et un constat similaire peut être fait s'agissant notamment de l'accès des étrangers et des minorités visibles au logement et aux services destinés au public. Il n'y a pas de disposition légale interdisant les annonces immobilières discriminatoires.

Les Noirs et les Musulmans sont particulièrement exposés au racisme et à la discrimination, et les Roms, toujours dans une situation socioéconomique défavorisée par rapport au reste de la population, continuent d'être confrontés à de graves difficultés. En outre, les préjugés antisémites restent vivaces en Autriche, et des dégradations de Mémoires et de cimetières et bâtiments religieux juifs comme musulmans sont rapportés. Quant aux migrants, ils demeurent confrontés à une politique de regroupement familial restrictive articulée autour d'un système de quotas annuels, et le « contrat d'intégration » qu'ils sont tenus de remplir pour obtenir un titre de séjour de longue durée comprend un volet coercitif qui pourrait pourtant être remplacé par des mesures incitatives et de promotion de l'intégration. S'agissant des demandeurs d'asile, ils sont confrontés à un climat négatif, imputable pour beaucoup à certains hommes politiques et médias, et n'ont accès qu'à une assistance juridique limitée.

Plus généralement, la question du racisme et de la xénophobie dans le discours politique et dans certains médias est d'autant plus préoccupante que les autorités ne semblent pas s'être significativement impliquées dans la recherche de solutions.

³ Voir le paragraphe 18 ci-après

La réponse du système de justice pénale aux allégations de comportement raciste ou discriminatoires mettant en cause des fonctionnaires de police présente encore des lacunes, notamment en ce qu'il manque toujours un organe d'enquête pleinement indépendant et, bien que la question est abordée avec sérieux par les autorités, la formation des agents de la force de l'ordre en ce qui concerne la non-discrimination et le maintien de l'ordre dans une société multiculturelle mérite d'être renforcée.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités autrichiennes de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande vivement aux autorités autrichiennes de ratifier notamment le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle leur recommande également d'assouplir leur approche de la double nationalité et d'abroger l'article 8 § 2 de la loi n° 218/1975.

L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures visant à ce que les dispositions de droit administratif pénal antidiscriminatoires soient dûment appliquées et de créer une nouvelle infraction administrative pénale constituée par la publication d'annonces immobilières discriminatoires.

L'ECRI recommande aux autorités d'engager une réforme de la législation sur l'égalité de traitement, en vue d'un renforcement de la protection contre la discrimination raciale ainsi que d'une simplification et d'une harmonisation des normes, mécanismes juridiques et institutions mis en œuvre.

L'ECRI recommande aux autorités de renforcer dès à présent les moyens financiers et humains du médiateur pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi, quels que soient l'appartenance ethnique, la religion et les croyances, l'âge et l'orientation sexuelle, et du médiateur pour l'égalité de traitement, quelle que soit l'appartenance ethnique et le sexe, dans les autres domaines, afin qu'ils soient à même d'assumer pleinement toutes les missions qui leur sont confiées. Elle recommande en outre de prendre dès à présent les mesures requises afin que leur pleine indépendance soit garantie en droit comme en fait, et qu'ils aient la capacité de saisir la justice lorsqu'ils le jugent nécessaire.*

L'ECRI recommande aux autorités d'évaluer dès que possible l'efficacité des mesures prises pour remédier à la situation de désavantage dans laquelle se trouvent les enfants non autrichiens en matière d'éducation, et d'envisager si cela s'avère nécessaire, une réforme plus profonde du système scolaire. Elle réitère ses recommandations aux autorités de prendre des mesures significatives pour réduire la disparité entre les nationaux et les non-ressortissants dans le secteur de l'emploi, et de réaliser des études sur les pratiques et obstacles discriminatoires ou les mécanismes d'exclusion qui, dans le secteur du logement public et privé, affectent les possibilités et conditions d'accès au logement des groupes minoritaires, afin de disposer des éléments nécessaires à la définition de politiques ciblées.

L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de supprimer le système de quota en matière de regroupement familial et les encourage à adopter un plan d'action national pour l'intégration, articulé autour d'une approche à double sens de l'intégration, mettant l'accent sur la recherche d'une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires concernés.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de s'assurer que les demandeurs d'asiles ont accès à une assistance juridique adéquate tout au long de la procédure d'asile, y compris pour toute question relative le cas échéant aux mesures privatives de liberté dont ils font l'objet.

L'ECRI recommande vivement aux autorités de condamner systématiquement et avec la plus grande fermeté toute forme de racisme et de xénophobie dans le discours politique, et réitère son appel à l'adoption de mesures *ad hoc* pour s'attaquer à l'utilisation par des partis politiques ou leurs représentants de discours xénophobes ou incitant à la haine raciale.

L'ECRI recommande aux autorités de promouvoir le rétablissement d'un mécanisme de régulation de la presse, compatible avec le principe d'indépendance des médias, permettant d'imposer le respect d'une éthique et d'une déontologie incluant le rejet de toute forme de promotion du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme ou de l'intolérance. Elle suggère aux autorités d'envisager d'user de la voie législative s'il n'y a pas d'autre possibilité.*

L'ECRI réitère sa recommandation d'améliorer la réponse du système de justice pénale et des personnes chargées du contrôle interne des différents services de police aux allégations de comportement raciste ou discriminatoire mettant en cause des fonctionnaires de police. Elle réitère tout particulièrement son appel à l'établissement d'un organe pleinement indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les plaintes individuelles concernant des cas d'infraction aux Droits de l'Homme mettant en cause des représentants des forces de l'ordre et, en particulier, les cas de racisme et de discrimination raciale.*

L'ECRI réitère sa vive recommandation aux autorités de mettre en place un système complet et cohérent de collecte des données permettant d'évaluer la situation en ce qui concerne les différents groupes minoritaires en Autriche et de déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte. Elle leur recommande en outre de définir et mettre en œuvre, en étroite collaboration avec la société civile, une stratégie nationale de lutte à long terme contre le racisme et l'intolérance, comprenant une campagne globale de longue haleine d'information et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'intolérance.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport sur l'Autriche, l'ECRI a recommandé aux autorités autrichiennes de ratifier sans délai le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2005).
2. L'Autriche n'a pas procédé à la ratification de cet instrument. Comme dans le cadre du troisième cycle de monitoring, les autorités autrichiennes ont indiqué que leur position à cet égard était motivée par leur souci de ne pas augmenter plus encore la charge de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elles ont ajouté que, dans cette logique, elles n'entendaient en tout état de cause pas procéder à la ratification du Protocole n° 12 tant que le Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ratifié par l'Autriche le 23 janvier 2006), qui amende le système de contrôle de la Convention en vue de maintenir et de renforcer son efficacité à long terme, n'est pas entré en vigueur.
3. L'ECRI rappelle avec force que le Protocole n° 12 est l'un des plus importants instruments internationaux de lutte contre la discrimination raciale, dont la ratification par l'Autriche permettrait de combattre plus efficacement ce phénomène au plan interne.
4. *L'ECRI recommande vivement à l'Autriche de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.*
5. Dans son troisième rapport comme déjà dans le second, l'ECRI a appelé l'Autriche à ratifier la Charte sociale européenne révisée et la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, et à signer et à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, recommandant aux autorités autrichiennes d'appliquer les dispositions contenues dans les chapitres A, B et C de ce dernier instrument. En outre, l'ECRI a recommandé aux autorités autrichiennes de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobes commis par le biais de systèmes informatiques et de signer et ratifier la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
6. Les autorités autrichiennes ont indiqué que le processus de ratification de la Charte sociale révisée était en cours, que les Ministères compétents, les Länder et les partenaires sociaux étaient entrain de déterminer les mesures qui devront être adoptées pour sa mise en œuvre, et que la suite dépendra du résultat de cette analyse. Elles ont ajouté que l'Autriche a l'intention de signer et ratifier la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Elles ont ajouté qu'elles allaient examiner la question de la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité dans le contexte de la transposition de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (2008/913/JAI), adoptée le 28 novembre 2008. Elles ont en revanche précisé qu'elles n'avaient pas l'intention de signer la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, et qu'il avait été décidé de ne pas signer la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; l'ECRI le regrette, dès lors

que ces deux conventions peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre le racisme et la discrimination.

7. *L'ECRI encourage vivement l'Autriche à poursuivre et à mener dès que possible à son terme le processus de ratification de la Charte sociale révisée, à signer et ratifier la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et à ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobes commis par le biais de systèmes informatiques.*
8. *L'ECRI recommande vivement à l'Autriche de signer et ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention des Nations-Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.*

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

9. Composée de diverses lois et dispositions particulières, la Constitution autrichienne comprend plusieurs clauses d'égalité dont la portée est variable : l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui se limite à prohiber la discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par cette même Convention et ses Protocoles additionnels (lesquels ont valeur constitutionnelle) ; l'article 2 de la Loi fondamentale de l'État (*Staatsgrundgesetz*) et l'article 7 de la Loi fédérale constitutionnelle du 1^{er} octobre 1920, telle que modifiée en 1929 (*Bundesverfassungsgesetz*), qui posent le principe général de l'égalité de « tous les citoyens » devant la loi mais ne mentionnent pas expressément le critère de la « race » ; les articles 66 et 67 du Traité de Saint Germain de 1919 qui, comme les deux textes précédents, garantissent l'égalité aux « citoyens autrichiens » ; l'article 1 de la Loi du 3 juillet 1973 portant application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dont le premier alinéa interdit toute forme de discrimination raciale, précisant que « les textes de loi et les mesures d'exécution doivent éviter toute différenciation fondée uniquement [*dem alleinigen Grund*] sur la « race », la couleur, la naissance ou l'origine ethnique ou nationale » (alinéa 1), et dont le deuxième alinéa spécifie que cela « n'empêche pas les citoyens autrichiens de jouir de droits particuliers ou d'être soumis à des obligations spéciales pour autant que cela ne soit pas contraire à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ».
10. Bien que les autorités autrichiennes l'aient informée que la Cour constitutionnelle avait interprété cette dernière disposition comme interdisant la discrimination de manière générale et comme couvrant aussi les différences de traitement entre les ressortissants autrichiens et les non-ressortissants, l'ECRI ne s'est pas trouvée totalement convaincue que le droit constitutionnel fédéral consacrait sans ambiguïté le principe de l'égalité de traitement. A cet égard, dans son troisième rapport, elle a souligné l'intérêt de renforcer la protection contre la discrimination fondée sur des considérations de nationalité et d'éviter l'utilisation d'expressions restrictives dans la définition de la discrimination, telles que « différenciation fondée uniquement sur » [*dem alleinigen Grund*] ; relevant qu'une « Convention autrichienne » (*Österreich-Konvent*) avait été constituée en vue de regrouper les dispositions constitutionnelles en un document unique, elle a invité les autorités autrichiennes à saisir cette opportunité pour procéder à un réexamen des dispositions constitutionnelles contre le racisme et la discrimination raciales à la lumière de sa Recommandation de politique générale n° 7.

11. Les autorités autrichiennes ont informé l'ECRI que la « Convention autrichienne » avait déposé son rapport et ses propositions devant le Parlement en 2005, mais que le projet de codification du droit constitutionnel n'avait pu à ce jour aboutir, faute d'accord entre les partis au pouvoir. L'ECRI demeure convaincue de l'intérêt qu'il y aurait – nonobstant les clarifications apportées par le jurisprudence de la Cour constitutionnelle – d'inclure dans la Constitution une clause consacrant en des termes dénués d'ambiguïté le principe de l'égalité de traitement, l'engagement de l'Etat à promouvoir l'égalité, et le droit des individus d'être à l'abri de toute discrimination fondée sur des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.
12. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes de réviser leurs dispositions constitutionnelles relatives à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en prenant en compte sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et, en particulier, de renforcer la protection contre la discrimination fondée sur des considérations de nationalité.*

Droit de la nationalité

13. Dans son troisième rapport, l'ECRI a constaté qu'un nombre important de personnes résidaient en Autriche sans avoir la nationalité autrichienne alors qu'elles remplissaient les conditions requises pour être naturalisées. Voyant dans l'obligation de renoncer à la nationalité antérieure pour obtenir la nationalité autrichienne un facteur particulièrement important dans cette situation, l'ECRI a recommandé aux autorités autrichiennes de lancer un débat public en vue de l'adoption d'une approche plus souple à l'égard de la double nationalité, en particulier dans le cas des personnes nées en Autriche.
14. Les autorités autrichiennes n'ont pas indiqué avoir instigué un tel débat. Elles n'ont pas davantage laissé entendre que, pour leur part, elles étaient prêtes à envisager d'assouplir leur approche de cette question. La tendance générale ces dernières années était d'ailleurs plutôt au durcissement des conditions légales d'accès à la nationalité autrichienne par la naturalisation (ce qui au demeurant a eu pour effet une importante diminution du nombre de naturalisations : 35 000 en 2005, 26 256 en 2006 et 14 041 en 2007⁴).
15. Les autorités autrichiennes ont précisé que l'obligation de renoncer à la nationalité antérieure pour obtenir la nationalité autrichienne vise à limiter les possibilités de cumul de nationalités, conformément aux engagements de l'Autriche au titre de la Convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité. En effet, cette Convention dispose en particulier que les ressortissants majeurs des Parties contractantes qui acquièrent par naturalisation la nationalité d'une autre Partie perdent leur nationalité antérieure et ne peuvent être autorisés à la conserver (Chapitre I, article 1). L'ECRI observe toutefois que le deuxième Protocole à cette Convention, fait à Strasbourg le 2 février 1993 (non signé par l'Autriche), pondère ce principe au vu en particulier de la nécessité d'achever l'intégration des migrants établis de manière permanente dans les Etats membres du Conseil de l'Europe par l'acquisition de la nationalité de l'Etat d'accueil. Il retient notamment que, lorsqu'un ressortissant d'une Partie contractante acquiert la nationalité d'une autre Partie contractante sur le territoire de laquelle il est né et réside, ou y a résidé habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans, chacune de ces Parties peut prévoir qu'il conserve sa nationalité d'origine.

⁴ Federal Chancellery, News from Austria, No. 04/08.

L'ECRI relève en outre que les Parties à la Convention du 6 mai 1963 – dont l'Autriche – ont conclu en 2007 un accord d'interprétation du paragraphe 2 de l'article 12, aux termes duquel chacune peut, en ce qui la concerne, dénoncer à tout moment le Chapitre I de la Convention, relatif à la réduction des cas de pluralité de nationalités. L'ECRI voit là non seulement une illustration de la tendance générale actuelle au sein des Etats européens de considérer de manière plus souple la question de la double nationalité, mais aussi la confirmation de ce que l'Autriche conserve la faculté d'opter pour une telle approche, ceci en outre en harmonie avec la Convention européenne sur la nationalité (ratifiée par l'Autriche le 6 novembre 1997) qui, notamment, renvoie au droit interne quant à la subordination de l'acquisition de la nationalité par naturalisation à la renonciation de la nationalité d'origine.

16. L'ECRI réaffirme qu'elle voit dans l'obligation de renoncer à la nationalité d'origine pour obtenir la nationalité autrichienne le risque que nombre de non-ressortissants qui remplissent par ailleurs les conditions requises pour solliciter leur naturalisation, se trouvent découragés de le faire et, par conséquent, privés de la possibilité de conforter par cette voie leur intégration en Autriche.
17. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de revoir leur approche de la double nationalité, en particulier en permettant aux personnes qui sont arrivées en Autriche avant l'âge adulte ou qui y sont nées d'acquérir la nationalité autrichienne sans avoir à renoncer à leur nationalité d'origine.*

Dispositions pénales contre le racisme

18. L'article 283 du code pénal punit le fait d'inciter – d'une manière susceptible de mettre l'ordre public en danger – à commettre un acte hostile envers une église ou une communauté religieuse existant dans le pays, ou contre un groupe qui se distingue par son appartenance à une église ou à une communauté religieuse, à une « race », une nation, un groupe ethnique ou un Etat (paragraphe 1) ; il punit également le fait de susciter une agitation publique contre un tel groupe, ou de l'insulter ou de le dénigrer, d'une manière qui viole la dignité humaine (paragraphe 2). Par ailleurs, l'article 115 du même code réprime le fait d'insulter en public ou en présence de plusieurs personnes, de ridiculiser, de blesser ou de menacer de blesser ; l'article 117 § 3 précise que ce délit est poursuivi *ex officio* par le Procureur (*Ermächtigungdelikt*), sous réserve du consentement de la victime, lorsqu'il est commis en raison de l'appartenance de cette dernière à l'un des groupes mentionnés à l'article 283 § 1 et qu'il y a violation de la dignité humaine. En outre, l'article 33 § 5 du code pénal fait des motifs racistes et xénophobes une circonstance aggravante de toute infraction pénale. La « loi d'interdiction » (*Verbotsgesetz*) et la loi contre les insignes nazis (*Abzeichnungsgesetz*) contiennent d'autres dispositions pertinentes, telles que la pénalisation de la création, du soutien et de la promotion d'organisation nazies visant à saper la souveraineté de l'Etat et à mettre l'ordre public en danger, la participation à de telles organisation, la négation et la banalisation des crimes nazis par des moyens accessibles à plusieurs personnes, la diffusion de documents imprimés ou d'autres matériels de caractère raciste, le port en public d'insignes nazies et, notamment, leur diffusion, etc.
19. Dans son troisième rapport, notant qu'une augmentation du nombre d'infractions aux dispositions de la loi d'interdiction – imputées pour l'essentiel à des adolescents et des jeunes adultes appartenant à la mouvance skinhead – et des inculpations à ce titre avait été enregistrée en 2003, l'ECRI a encouragé les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts dans la lutte contre les organisations d'extrême-droite ou s'inspirant de l'idéologie national-socialiste et contre leurs activités. Il ressort des données disponibles et des informations

fournies à l'ECRI par la société civile et par les autorités autrichiennes, que ces dernières continuent à aborder cette question avec le sérieux qui s'impose en mettant strictement en œuvre la loi d'interdiction, et que l'activité de ces organisations ne s'est pas significativement développée ces dernières années en Autriche.

20. L'ECRI a également relevé dans son troisième rapport que les cas d'application de l'article 283 du code pénal par les juridictions répressives étaient en revanche relativement rares. Elle a admis que cela pouvait en partie s'expliquer par le fait que, lorsqu'ils sont liés à des idées nationale-socialistes, les comportements tombant sous le coup de cette disposition sont en pratique poursuivis sur le fondement de la loi d'interdiction. Elle a toutefois estimé que cela était aussi dû au fait que l'article 283 § 1 n'est applicable que lorsque l'incitation à la haine raciale est de nature à troubler l'ordre public et vise un groupe spécifique, et au fait que les éléments constitutifs des infractions de l'article 283 ne sont pas clairement définis, le résultat étant qu'ils font l'objet d'une interprétation jurisprudentielle étroite. L'ECRI a en conséquence recommandé aux autorités autrichiennes d'examiner de près l'efficacité des dispositions de droit pénal relatives à la lutte contre le racisme et la xénophobie et, tout particulièrement, de compléter ou d'améliorer la législation visant à lutter contre d'autres formes de racisme et de xénophobie que celles liées aux organisations susmentionnées, attirant leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7. L'ECRI regrette que les dispositions répressives en question – dont l'application n'apparaît pas s'être développée ces dernières années – soient restées inchangées, malgré de surcroît les demandes du même ordre formulées non seulement par la société civile mais aussi par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale⁵. Elle a cependant bon espoir qu'elles seront adéquatement révisées à l'aune de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne précitée.
21. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de poursuivre leurs efforts dans la lutte contre les organisations d'extrême droite ou s'inspirant de l'idéologie national-socialiste et contre leurs activités.*
22. *L'ECRI recommande aux autorités de prendre en compte sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans le cadre de la transposition dans le droit autrichien des obligations résultant de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (2008/913/JAI).*
23. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités autrichiennes de recueillir des données statistiques complètes sur l'application de toutes les dispositions de droit pénal relatives à la lutte contre le racisme et l'intolérance et, en particulier, de l'article 33 § 5 du code pénal. L'ECRI les a en outre encouragées à accroître les activités de formation de l'ensemble des acteurs œuvrant dans le système de justice pénale aux dispositions en vigueur contre le racisme et la xénophobie et à continuer à sensibiliser ces acteurs à la nécessité de lutter activement contre les manifestations de cette nature.
24. L'ECRI constate que les statistiques officielles ne couvrent toujours que les infractions tombant sous le coup de la loi d'interdiction ou de l'article 283 du code pénal ; les insultes racistes en tant que telles (articles 115 et 117 § 3 du code pénal combinés) et les cas d'application de l'article 33 § 5 du code pénal ne sont pas répertoriés spécifiquement. Par ailleurs, sauf dans l'hypothèse d'un lien avec les activités de groupes extrémistes, elles ne fournissent pas

⁵ CERD/AUT/CO/17, § 15

d'informations sur qui sont les auteurs de ces infractions, et ne permettent qu'une estimation partielle de qui en sont les victimes (les infractions couvertes sont classées en cinq catégories : racistes, antisémites, xénophobes et, depuis 2007, antimusulmanes et « autres »). Il en résulte qu'à la date de rédaction du présent rapport, les autorités ne disposaient toujours pas d'un outil statistique officiel permettant d'évaluer complètement l'efficacité du mécanisme répressif autrichien dans le domaine de la lutte contre le racisme. Il apparaît toutefois que les choses sont en train d'évoluer. Les autorités autrichiennes ont en effet informé l'ECRI qu'un groupe de travail a été constitué au sein du ministère de la Justice, avec pour mission de définir un système de collecte des données pénales davantage orienté vers les victimes et incluant des données relatives aux motifs racistes ou xénophobes de toutes infractions. Le groupe de travail devrait présenter les premiers résultats de ses travaux à la fin de l'année 2009, et les nouvelles modalités pourraient être opérationnelles en 2010. Il semble en outre qu'une directive du ministre de l'intérieur de 2006 demande aux agents de police d'être attentifs aux éventuels motifs racistes, xénophobes ou antisémites des infractions qui leur sont reportées et d'en informer immédiatement le bureau pour la protection de la Constitution et la lutte contre le terrorisme (Landesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung), et que les procureurs ont – depuis janvier 2009 – pour instruction d'informer le ministère de la justice des cas susceptibles de tomber dans le champ d'application de l'article 33 § 5 du code pénal qu'ils ont à traiter.

25. S'agissant de la sensibilisation et de la formation des acteurs de la justice pénale, les autorités autrichiennes ont en particulier précisé que la formation initiale des policiers inclut désormais un module obligatoire de 56 heures consacré aux droits fondamentaux, qui vise notamment à sensibiliser les futurs agents aux questions relatives à la diversité et à la discrimination. Les intéressés sont en sus tenus de participer à un séminaire de trois jours consacré à l'élimination des préjugés notamment ethniques, séminaire auquel les agents en fonction ont également accès dans le cadre de la formation continue ; à la fin de l'année 2008, environ 4500 agents des services de l'ordre avaient participé à un programme de ce type, soit plus d'un cinquième des effectifs. S'y ajoutent d'autres stages et formations facultatifs destinés aux agents en fonction, dans le cadre par exemple du programme intitulé « action policière dans une société multiethnique » (Polizeiliches Handeln in einer multiethnischen Gesellschaft). Les autorités autrichiennes ont également indiqué – notamment – que la formation initiale des juges et procureurs inclut obligatoirement non seulement des séminaires consacrés à la lutte contre le racisme et la discrimination, mais aussi, depuis 2008, un cours de trois jours sur les droits fondamentaux. En outre, les juges et procureurs en fonction ont accès à une formation continue facultative consistant en des séminaires relatifs à une grande variété de thèmes, dont la lutte contre la discrimination. Par ailleurs, la « semaine des juges » (RichterInnenwoche), important congrès annuel des professions judiciaires, était consacré en 2007 aux questions relatives aux droits fondamentaux, dont la non-discrimination, et de nombreux séminaires ont été organisés en 2008 dans le cadre de la commémoration des événements de 1938. Enfin, les juges et procureurs ont la possibilité de participer à des formations sur la lutte contre le racisme et la discrimination organisés par des Organes tels que le Réseau européen de Formation judiciaire (REFJ) et l'Académie de Droit européen (ERA).
26. L'ECRI constate avec satisfaction le sérieux avec lequel cette question est abordée en Autriche. Cependant, renvoyant à ses Recommandations de politique générale no 1, sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, et n° 11, sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, elle rappelle combien il est important que les infractions à caractère raciste ou xénophobe soient

effectivement poursuivies. Or s'agissant tout particulièrement de l'article 33 § 5 du code pénal, il lui a été signalé que les cas d'application de cette disposition sont extrêmement rares, ce dont les autorités autrichiennes n'ont pas disconvencu. De fait, aucune décision de justice mettant cette disposition en œuvre n'a pu être identifiée. Selon certaines ONG, cette situation est due à la circonstance que les motifs racistes ou xénophobes ne sont pris sérieusement en compte à aucun stade de la procédure : ni par la police au moment de l'enregistrement des plaintes – malgré la directive de 2006 susmentionnée – ni ensuite par le parquet et les juridictions de jugement. Cela tend à confirmer que la sensibilisation et la formation des acteurs de la justice pénale à la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination et à l'application des dispositions légales y relatives doivent être renforcées.

27. *L'ECRI encourage les autorités autrichiennes à poursuivre la réforme du système de recueil des données statistiques relatives à la mise en œuvre des dispositions de droit pénal concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance ; elle leur recommande de l'élargir à tous les incidents perçus comme étant racistes par la victime ou toute autre personne – ce qui inclut en particulier ceux susceptibles de tomber sous le coup de l'article 33 § 5 du code pénal – et de prévoir la collecte d'informations non seulement sur les décisions d'inculpation prises et les condamnations et acquittements prononcés, mais aussi sur les plaintes déposées, que celles-ci soient ou non suivies de poursuites pénales.*
28. *L'ECRI encourage les autorités à poursuivre et développer les activités de sensibilisation et formation des acteurs de la justice pénale à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle recommande d'inscrire les programmes de ce type dans le volet obligatoire de la formation continue, et de mettre l'accent tout particulièrement sur la sensibilisation et la formation à la mise en œuvre des dispositions pénales y relatives.*

Droit administratif, droit civil, et organes de lutte contre la discrimination

29. Dans son troisième rapport, l'ECRI a notamment recommandé aux autorités autrichiennes d'adopter une législation de droit civil et administratif pour lutter contre la discrimination dans tous les domaines importants de la vie publique et de mettre en place un organe spécialisé pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. La situation a notablement et positivement évolué depuis lors, du fait de la transposition en droit autrichien des Directives 2000/43/CE⁶ et 2000/78/CE⁷. S'agissant des domaines couverts pas le mandat de l'ECRI, la nouvelle législation fédérale est composée des lois suivantes, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2004 : la (nouvelle) loi sur l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungsgesetz*), relative à la discrimination fondée sur l'« appartenance ethnique » (*ethnische Zugehörigkeit*) et, dans le domaine de l'emploi uniquement (hors secteur public), sur la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle ; la loi « fédérale » sur l'égalité de traitement (*Bundes-Gleichbehandlungsgesetz*), relative à la discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle dans le contexte de l'emploi des fonctionnaires fédéraux ; la loi sur la commission pour l'égalité de traitement et le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*). Par ailleurs, dès mars 2006, les neuf *Länder* avaient adopté les lois sur l'égalité de traitement nécessaires dans les domaines relevant de leur compétence⁸ pour

⁶ Relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

⁷ Portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

⁸ D'après les explications fournies à l'ECRI, il s'agit notamment de l'emploi des fonctionnaires communaux et provinciaux et des travailleurs forestiers et agricoles.

compléter la transposition des directives, dont certaines sont plus ambitieuses qu'au plan fédéral (essentiellement en ce qu'elles élargissent le spectre de la protection contre la discrimination fondée sur des motifs autres que l'appartenance ethnique à des domaines qui ne relèvent pas de l'emploi).

- **Droit administratif pénal**

30. Au moment de l'adoption du troisième rapport sur l'Autriche, le droit administratif comprenait deux dispositions destinées à lutter contre la discrimination. Il s'agit tout d'abord de l'article IX (1) 3 de la loi introductive au code de procédure administrative 1991 (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991* ; EGVG), qui prévoit que, traiter une personne de manière discriminatoire sur le seul fondement de sa « race », de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de ses convictions, de sa religion ou de son handicap, ou l'empêcher d'accéder à un lieu ou de bénéficier de services destinés au public, sans justification, est constitutif d'une infraction administrative punissable d'une amende de 1090 EUR maximum (il apparaît qu'un simple commentaire discriminatoire ne suffit pas pour que l'infraction soit constituée : il faut que la victime ait souffert un désavantage concret ; *Unabhängiger Verwaltungssenat* de Vienne ; 15.01.1996, UVS-03/P/48/001129/96). Il s'agit ensuite de l'article 87 de la loi sur les licences d'exploitation (*Gewerbeordnung*), qui prévoit la révocation d'une licence d'exploitation dans l'hypothèse où son détenteur se rend fautif d'une discrimination fondée sur l'un des motifs précités. Ces dispositions – que l'ECRI a jugées insuffisantes à elles seules – ont été complétées par la création d'une infraction administrative de publication d'annonce d'emploi discriminatoire (articles 23 et 24 de la loi sur l'égalité de traitement ; la sanction encourue est un avertissement en cas de première condamnation, et une amende de 360 EUR maximum ensuite).
31. Il n'apparaît pas que les autorités aient pris des dispositions particulières pour renforcer la formation de ceux qui travaillent dans le système juridique administratif à la mise en œuvre de ces dispositions, lesquelles demeurent largement inappliquées. A cet égard, le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement a informé l'ECRI qu'à Vienne, sur 112 plaintes déposées entre janvier 2005 et septembre 2006, 103 ont été rejetées par les autorités administratives, et que seulement 7 cas ont été examinés en deuxième instance sur le fondement de l'article IX (1) 3 EGVG depuis son entrée en vigueur. Ainsi, en janvier 2005, une ONG de lutte contre le racisme qui avait identifié une centaine d'annonces immobilières ou d'emploi comprenant des mentions du type « pas d'étrangers » ou « pour Autrichiens seulement », avait saisi les autorités administratives en vue de l'application des articles 24 de la loi sur l'égalité de traitement et IX (1) 3 EGVG. Elle s'était vue répondre qu'elle n'avait pas qualité à agir sur le fondement du premier et qu'elle ne pouvait être informée des suites données aux plaintes relatives au second dès lors qu'elle n'était pas partie à la procédure. Saisi par cette ONG, le médiateur du peuple (*Volksanwalt*) avait évalué les procédures relatives à l'article IX (1) 3 EGVG conduites à Vienne durant la période susmentionnée ; il avait constaté qu'elle était appliquée sans cohérence, que seulement un petit nombre de plaintes donnait lieu à de (faibles) amendes et que les autorités tendaient toujours à considérer anodin le fait de méconnaître la réglementation antidiscriminatoire. Selon le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement, la circonstance que les dispositions de droit administratif pénal restent lettre morte ou presque s'explique aussi par le fait que, si les victimes d'une infraction administrative ont la possibilité de déposer une plainte en vue d'une sanction (*Bestrafungsantrag*) devant les autorités administratives locales (*Bezirksverwaltungsbehörde*), elles n'acquièrent pas la qualité de partie, ne peuvent interjeter appel, et ne sont pas même informées de l'issue de la procédure.

32. L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de prendre des mesures visant à ce que les dispositions de droit administratif pénal antidiscriminatoires soient dûment appliquées, incluant si nécessaire des amendements destinés à faciliter leur mise en œuvre ainsi qu'une sensibilisation et une formation accrues de ceux qui travaillent dans le système juridique administratif. En outre, renvoyant à sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, elle invite les autorités à envisager une réforme de la procédure, afin de voir reconnaître la qualité de partie aux victimes de violation de ces dispositions.

- **Droit civil et Organes de lutte contre la discrimination**

33. La nouvelle législation fédérale prohibe la discrimination fondée sur l'« appartenance ethnique » (*ethnische Zugehörigkeit*) dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), des avantages sociaux, de l'éducation, de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement ; cela couvre possiblement la discrimination fondée sur la langue. La discrimination fondée sur les croyances ou la religion n'est en revanche expressément interdite que dans le domaine de l'emploi. Quant à la nationalité ou l'origine nationale, elles ne figuraient pas parmi les motifs prohibés ; la loi prévoyait au contraire que le principe de l'égalité de traitement ne couvrait pas les différences de traitement fondées sur la nationalité. Un opportun amendement à la loi sur l'égalité de traitement entré en vigueur le 1^{er} août 2008 a toutefois précisé qu'une différence de traitement fondée sur la nationalité n'est légitime qu'en matière d'entrée, de séjour et de statut des apatrides et des non-ressortissants communautaires. Sont prohibés la discrimination indirecte comme la discrimination directe, le harcèlement, le fait d'enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, et la rétorsion. L'action positive est quant à elle autorisée. Les victimes ont la possibilité de s'adresser à des organes spécialisés non-juridictionnels (voir ci-dessous). Elles ont en outre accès aux juridictions civiles – devant lesquelles la représentation est généralement obligatoire – et du travail. Elles peuvent réclamer des dommages moraux et, en principe, choisir entre demander la réparation de leur préjudice matériel et la prise de mesures éliminant la discrimination.

34. Quant aux organes de lutte contre la discrimination, la nouvelle législation fédérale susmentionnée renforce le mandat de la commission pour l'égalité de traitement et du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement – initialement limité à l'égalité des sexes – et met en place un organe distinct, chargé des questions de discrimination dans le contexte de l'emploi dans le secteur public fédéral (la commission fédérale pour l'égalité de traitement ; *Bundes-Gleichbehandlungskommission*). Ces institutions sont structurellement rattachées au ministère fédéral pour les femmes. Au plan provincial, chacun des neuf *Länder* a, dans son domaine de compétence, soit élargi le mandat d'organes préexistants, soit créé de nouvelles institutions ; la structure et le champ d'action des organes ainsi mis en place sont fort variables.

35. Le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement, organe dont la loi garantit l'indépendance, est composé de trois institutions : le médiateur pour l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans le domaine de l'emploi (dans le secteur privé) ; le médiateur pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi (dans le secteur privé), quels que soient l'appartenance ethnique, la religion et les croyances, l'âge et l'orientation sexuelle ; le médiateur pour l'égalité de traitement, quelle que soit l'appartenance ethnique et le sexe, dans les autres domaines. Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination fondée sur l'un des motifs prévus par la loi peut s'adresser

au médiateur compétent qui, outre lui fournir informations et conseils juridiques confidentiels et gratuits, peut négocier avec le responsable de la discrimination alléguée (tel qu'un employeur) en vue d'une solution amiable et, si cela n'aboutit pas, saisir la commission pour l'égalité de traitement ; il participe aux délibérations de la commission en qualité d'expert, et la loi lui reconnaît le droit de poser des questions et faire des propositions. Les médiateurs pour l'égalité de traitement ont également pour mission de conduire des recherches et enquêtes et publier des rapports et recommandations sur des questions liées à la discrimination. Tous les deux ans, ils transmettent un rapport d'activité au Parlement contenant leurs observations.

36. La commission pour l'égalité de traitement est un organe administratif, divisé en trois chambres (*Senaten*) selon la même structure que le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement. Chaque chambre est présidée par un fonctionnaire fédéral désigné par le ministre pour les femmes ; bénévoles, les autres membres sont désignés par des ministères et partenaires sociaux (qu'ils représentent). Chaque chambre rend des avis d'experts sur les questions liées à son domaine de compétence, *proprio motu* ou à la demande d'un des groupes d'intérêt représentés en son sein ou du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement. Ces derniers, un employeur, un membre d'un comité d'entreprise ainsi que la victime elle-même peuvent saisir la commission de cas individuels ; la représentation n'est pas obligatoire. Si la chambre compétente conclut à une méconnaissance du principe d'égalité de traitement, elle demande au responsable de mettre fin à la discrimination et donne un avis sur les mesures à prendre à cette fin ; elle ne peut prononcer de sanctions. Si l'intéressé n'obtempère pas, les groupes d'intérêts représentés au sein de la chambre ou le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement peuvent engager une action civile en vue d'un jugement déclaratoire ; si le juge n'est pas lié par l'avis de la commission, il doit cependant le prendre en considération et indiquer le cas échéant les motifs pour lesquels il conclut autrement. La commission « fédérale » pour l'égalité de traitement a des fonctions comparables dans le domaine de l'emploi des fonctionnaires fédéraux.
37. L'ECRI voit dans la nouvelle législation fédérale un indéniable progrès. Cependant, elle regrette vivement la distinction qui est faite quant aux motifs discriminatoires entre l'emploi et les autres domaines ; renvoyant à sa Recommandation de politique générale n° 7, elle souligne que, selon elle, la loi doit prévoir que l'interdiction de la discrimination fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique s'applique pareillement dans tous les domaines. Plus généralement, il lui apparaît que le législateur autrichien en est resté au minimum requis par la transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. L'ECRI relève en outre que de nombreuses autres critiques sont formulées par la société civile. Ainsi, il est reproché au législateur de ne pas avoir procédé à un aménagement suffisant de la charge de la preuve : une fois que le plaignant a démontré l'existence de faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination, il suffit au défendeur de montrer qu'il est plus probable que la différence de traitement dénoncée repose sur un autre motif. Par ailleurs, la sanction en cas d'annonce d'emploi discriminatoire est jugée insuffisante, et le champ de l'interdiction du harcèlement, trop étroit. De plus, les ONG n'ont pas la possibilité de saisir les tribunaux en leur propre qualité et, si elles peuvent représenter les victimes devant la commission pour l'égalité de traitement, cela n'est possible devant les juridictions que dans les cas où la représentation n'est pas obligatoire ; quant à la tierce intervention, elle n'est ouverte qu'à une seule ONG (*Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern*) et est exclue dans les procédures relatives à l'emploi des fonctionnaires fédéraux. Sont également critiqués par des ONG :

- le fait que, dans l'hypothèse d'un refus discriminatoire de recrutement ou de promotion, les dommages moraux sont plafonnés à 500 EUR lorsque l'employeur démontre que le seul dommage causé par la discrimination est le refus de prendre la candidature en considération ; le comité européen des droits sociaux a au demeurant jugé la prescription de ce plafond non-conforme à l'article 1 § 2 de la Charte sociale européenne⁹ ;
- le fait que la loi ne couvre ni les discriminations non dirigées contre des individus spécifiques, ni la discrimination par association, ni le profilage racial ;
- l'absence d'une disposition de droit administratif pénal relative aux annonces immobilières discriminatoires ; etc.

38. Le développement des organes spécialisés est également un progrès. L'ECRI constate toutefois que, rattachés à la chancellerie, il manque aux organes fédéraux l'indépendance structurelle, indispensable à une pleine confiance du public dans un domaine tel que la lutte contre le racisme (un problème similaire se pose quant aux organes provinciaux). Cela vaut non seulement pour la commission mais aussi pour le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement, dans la mesure où, en droit autrichien, une disposition constitutionnelle est nécessaire pour garantir la complète indépendance d'un organe. De surcroît, la circonstance que le ministère auquel ils sont ainsi liés est le ministère pour les femmes affecte sans doute la visibilité de leurs compétences dans les domaines autres que l'égalité des sexes ; de fait, une récente étude publiée par l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne montre qu'ils sont peu connus¹⁰. Par ailleurs, les ressources mises à leur disposition apparaissent insuffisantes. Il en va manifestement de la sorte s'agissant du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement : en 2008, il ne disposait que de trois juristes à plein temps et un juriste à mi-temps pour traiter de toutes les questions autres que l'égalité des sexes dans le domaine de l'emploi, tous à Vienne, et son budget global pour la formation et la sensibilisation n'était que de 40 000 EUR. Dans ces conditions, il lui est difficile d'offrir un soutien effectif aux victimes potentielles de discrimination raciale en dehors de la capitale, et d'accomplir certaines des importantes missions qui lui sont confiées, telles que la réalisation de recherches et d'études sur ce sujet et la conduite d'activités de sensibilisation d'envergure. L'ECRI estime en outre que la durée de la procédure devant la commission pour l'égalité de traitement (d'après les informations fournies, elle est souvent de plusieurs mois si ce n'est une année) est de nature à décourager les particuliers d'en user et à affecter ainsi l'efficacité du système mis en place par le législateur.
39. D'un point de vue global, l'ECRI est frappée par le caractère morcelé de la législation antidiscriminatoire (plus de 20 lois au plan fédéral ou provincial) et par le nombre d'institutions et de procédures impliquées. Cela confère au système mis en œuvre en Autriche une complexité que la structure fédérale du pays ne suffit pas à expliquer, susceptible non seulement d'en éloigner le public mais aussi de mettre à mal son efficacité. C'est là une faiblesse que mettent en exergue non seulement la société civile, mais aussi plusieurs organes internationaux¹¹.

⁹ Conclusions XIX-1 (24 octobre 2008)

¹⁰ EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey ; en Autriche, 84% des personnes interrogées originaires de Turquie et 82% de celles originaires de l'ex-Yougoslavie ont indiqué ne connaître aucune organisation offrant soutien et conseil aux victimes de discrimination.

¹¹ CERD/C/AUT/CO/17, §§ 12 et 24 ; CommDH(2007)26, §§ 53-54 ; ACFC/OP/II(2007)005, § 42

40. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes d'engager une réforme de la législation sur l'égalité de traitement, en vue d'un renforcement de la protection contre la discrimination raciale ainsi que d'une simplification et d'une harmonisation des normes, mécanismes juridiques et institutions mis en œuvre. Elle les renvoie à ses Recommandations de politique générale no 2, relative aux organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, et n° 7, relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et les engage à associer à ce processus non seulement les institutions concernées mais aussi la société civile, en particulier les ONG spécialisées.*
41. *L'ECRI recommande aux autorités de renforcer dès à présent les moyens financiers et humains du médiateur pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi, quels que soient l'appartenance ethnique, la religion et les croyances, l'âge et l'orientation sexuelle, et du médiateur pour l'égalité de traitement, quels que soient l'appartenance ethnique et le sexe, dans les autres domaines, afin qu'ils soient à même d'assumer pleinement toutes les missions qui leur sont confiées. Elle recommande en outre de prendre dès à présent les mesures requises afin que leur pleine indépendance soit garantie en droit comme en fait, et qu'ils aient la capacité de saisir la justice lorsqu'ils le jugent nécessaire.*

II. Discrimination dans divers domaines

Éducation

42. Il semble qu'il n'y a ni recueil de données ni suivi des incidents à caractère raciste en milieu scolaire, et qu'il n'y a pas d'étude récente de ces phénomènes à l'échelle du pays.
43. *Renvoyant à sa Recommandation de politique générale n° 10, relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, l'ECRI invite les autorités autrichiennes à mettre en place un système permettant d'observer les incidents à caractère raciste en milieu scolaire et de collecter des données sur ce phénomène. Elle leur suggère en outre de réaliser une étude nationale sur le racisme et la discrimination directe en milieu scolaire.*
44. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités d'accroître leurs efforts pour la mise en œuvre du principe de l'éducation interculturelle, soulignant en particulier la nécessité d'assurer une formation approfondie de tous les enseignants en ce domaine, de veiller à maintenir un nombre adéquat d'enseignants capables d'offrir un enseignement en allemand comme seconde langue, ou bien dans une langue maternelle autre que l'allemand, et d'assurer le financement durable des initiatives visant à mettre en pratique le principe de l'éducation interculturelle.
45. La sensibilisation des élèves aux différences culturelles et la présentation de la diversité comme une valeur positive sont des objectifs pédagogiques transversaux consacrés depuis les années 1990 et, dans son troisième rapport, l'ECRI a relevé que diverses activités étaient conduites dans ce domaine, axées autour de la formation des chefs d'établissement et enseignants et l'information des parents. Des ONG se plaignent cependant de l'absence d'une réelle stratégie en la matière, et il semble que, s'agissant de la formation initiale des personnels éducatifs, seule celle des professeurs d'écoles maternelles inclut systématiquement un cours d'éducation interculturelle. Ceci étant, les autorités ont précisé que, pour l'année 2006-2007, dans le cadre d'un programme intitulé « l'inter-culturalité, une chance », puis en 2007-2008, dans le contexte de l'année européenne du dialogue interculturel, le ministère de

l'éducation a soutenu divers projets scolaires relatifs à l'inter-culturalité et à l'enseignement en allemand comme seconde langue ou dans une langue maternelle autre que l'allemand. Ce même ministère a adopté un plan d'action pour le développement de la formation linguistique pour la période 2008-2010 visant en particulier à améliorer la formation des enseignants dans ces domaines, et le gouvernement fédéral constitué à l'issue des élections générales de 2008 a pris l'engagement de continuer dans ce sens. L'ECRI relève en outre que, d'un point de vue global, l'éducation est possible dans dix-huit langues maternelles autres que l'allemand, que le nombre d'enfants qui en bénéficient, le nombre d'heures enseignées et le nombre de professeurs qui s'y consacrent sont stables, tout comme la proportion des enfants concernés qui suivent un tel enseignement (environ 20%). S'agissant spécifiquement de l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation dans leur langue ou bilingue, l'ECRI renvoie aux derniers rapports et avis sur l'Autriche du comité d'expert de la Charte des langues régionales ou minoritaires¹² et du comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités¹³, dont il ressort que des difficultés persistent, en particulier en dehors des aires d'implantation traditionnelle des dites minorités.

46. *L'ECRI encourage les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts de mise en œuvre du principe de l'éducation interculturelle.*
47. Dans son troisième rapport, L'ECRI a recommandé aux autorités d'examiner la situation de désavantage dans laquelle se trouvent les enfants non autrichiens en matière d'éducation et de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, les exhortant en particulier à s'attaquer au problème de leur représentation disproportionnée dans les écoles pour élèves présentant des besoins spéciaux (*Sonderschulen*), destinées aux enfants handicapés.
48. Diverses études montrent que la situation n'a pas évolué. Le taux d'abandon scolaire des enfants issus de l'immigration est quatre fois supérieur à celui des autrichiens, et les enfants dont la langue maternelle n'est pas l'allemand sont proportionnellement nettement plus nombreux à rejoindre la filière conduisant en principe à des études courtes et une vie professionnelle précoce (*Hauptschule*) et à ne pas atteindre un niveau d'éducation secondaire complet. Par ailleurs, en 2006-2007, 2,33% de ces derniers étaient dans des *Sonderschulen* (la moyenne nationale étant de 1,56%) et ils représentaient 26,5% des effectifs de ces écoles alors qu'ils comptaient pour 15,5 % de la population scolaire.
49. Les autorités ont cependant pris des mesures pour remédier à cette situation, axées autour du renforcement de l'apprentissage précoce de l'allemand. Depuis 2006, les enfants non encore scolarisés dont la capacité à communiquer en allemand est insuffisante peuvent bénéficier de programmes spéciaux de soutien linguistique dans les écoles maternelles, l'objectif étant qu'ils rattrapent ainsi leur retard avant d'intégrer le primaire (des possibilités similaires existent dans le primaire et, dans une certaine mesure, dans le secondaire). Par ailleurs, des projets éducatifs poursuivant ce même objectif ont été développés au plan local. Les autorités indiquent également que le ministre fédéral de l'éducation a adopté une circulaire¹⁴ relative aux éléments à prendre en compte pour évaluer si un enfant doit être orienté vers la filière d'éducation spéciale, qui spécifie que la simple absence de maîtrise de la langue de l'enseignement ne doit en aucune circonstance servir de critère à cette fin ; les autorités précisent que le gouvernement fédéral constitué à l'issue

¹² ECRML(2005)1 et ECRML(2009)1

¹³ ACFC/OP/II(2007)005

¹⁴ Circulaire n° 19/2008, 5 Août 2008

des élections générales de 2008 s'est engagé à continuer dans ce sens. A cela s'ajoute la création en 2008 au sein du ministère fédéral de l'éducation, d'une division pour la migration, l'éducation interculturelle et la politique linguistique, qui a pour mission de coordonner la mise en œuvre des programmes d'intégration des immigrés dans le système éducatif.

50. L'ECRI se félicite de ces mesures, certes trop récentes pour que leur efficacité soit évaluée, mais qui montrent la volonté des autorités de redresser la barre et de donner à ces enfants les mêmes chances qu'aux autres. Elle observe toutefois qu'elles ne traitent pas d'une cause d'inégalités mises à cet égard en exergue non seulement par des ONG mais aussi par des études telles que celles menées dans le cadre du programme PISA¹⁵ de l'OCDE. Il s'agit de l'orientation précoce des élèves (à l'âge de 10 ans) vers soit la filière technique (*Hauptschule*) soit la filière générale (*Allgemeinbildende Höhere Schule*) : les enfants issus de milieux socioéconomiques défavorisés se retrouvent en grande proportion dans la première de ces filières dès leur plus jeune âge, ce qui leur ferme en pratique l'accès à des études supérieures.
51. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes d'évaluer dès que possible l'efficacité des mesures prises pour remédier à la situation de désavantage dans laquelle se trouvent les enfants non autrichiens en matière d'éducation, et d'envisager si cela s'avère nécessaire, une réforme plus profonde du système scolaire ; elle réitère son point de vue selon lequel il est nécessaire de s'attaquer en priorité au problème de la représentation disproportionnée des enfants non ressortissants dans les écoles pour élèves présentant des besoins spéciaux. Elle invite les autorités à s'inspirer de sa Recommandation de politique générale n° 10, relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.*

Emploi

52. Divers documents¹⁶ tendent à indiquer que d'importantes disparités persistent entre les nationaux et les non-nationaux dans le secteur de l'emploi : le taux de chômage des personnes non-ressortissantes d'Etats participants à l'espace économique européen est nettement supérieur à celui des ressortissants, ils sont plus exposés au risque de perdre leur emploi et ont des revenus et un niveau de vie inférieur, ils travaillent pour beaucoup dans des secteurs d'activités caractérisés par une précarité contractuelle importante, des bas salaires, des possibilités de carrière limitées, des heures de travail irrégulières et des conditions de travail difficiles, et ont de grandes difficultés à voir leurs qualifications reconnues.
53. Par ailleurs, si le nombre d'annonces d'emplois discriminatoires a semble-t-il diminué depuis l'entrée en vigueur de l'article 24 de la loi sur l'égalité de traitement précité, racisme et discrimination directe demeurent des réalités dans le monde du travail en Autriche. Cela ressort d'informations issues notamment de l'agence des droits fondamentaux, du bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement et d'ONG. Ledit bureau indique qu'une proportion importante des allégations de discriminations fondées sur l'origine ethnique ou la religion qu'il enregistre concerne l'emploi (206 sur 375 en 2006 ; 226 sur 397 en 2007), et signale tout particulièrement le cas de musulmans – des femmes portant le foulard notamment – exclus par des employeurs craignant des réactions négatives de leur clientèle. L'ECRI constate cependant que les autorités soutiennent certains projets conduits par des ONG et les partenaires

¹⁵ Programme international pour le suivi des acquis des élèves

¹⁶ Voir en particulier la synthèse proposée dans Raxen National Focal Point for Austria, Data Collection Report 2007, Octobre 2007, et Update, January 2008

sociaux et visant à lutter contre le racisme et la discrimination dans le monde du travail et à promouvoir la diversité au sein des entreprises.

54. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes de prendre des mesures significatives pour réduire la disparité entre les nationaux et les non-ressortissants dans le secteur de l'emploi. Elle réitère aussi sa recommandation de mieux prendre en compte dans les plans d'action nationaux pour l'emploi, les questions relatives à la situation sur le marché du travail des non-ressortissants, des personnes d'origine immigrée et des autres groupes minoritaires concernés.*
55. Dans ses rapports précédents, l'ECRI a appelé à l'abrogation de l'article 8 § 2 de la loi n° 218/1975 sur l'emploi des étrangers, aux termes duquel les employeurs sont tenus, lorsqu'ils procèdent à une réduction des effectifs, de se séparer en premier lieu des étrangers. Cette disposition, jugée non conforme à l'article 1 § 2 de la Charte sociale européenne par le comité européen des droits sociaux¹⁷, a été amendée en juillet 2005 : elle ne vise désormais plus que les travailleurs étrangers à leur entrée initiale sur le marché de l'emploi. Toutefois, selon le comité européen des droits sociaux, même si son champ d'application est ainsi réduit, l'article 8 § 2, qui prévoit en sus la possibilité de mettre fin à la relation de travail avec les travailleurs étrangers dans le but d'éviter une réduction du nombre d'heures de travail de l'ensemble des salariés en cas de baisse d'activité de l'entreprise, constitue toujours une discrimination fondée sur la nationalité non-conforme à l'article 1 § 2 de la Charte¹⁸. L'ECRI constate en outre que les autorités, qui se sont bornées à l'informer que l'article 8 § 2 n'est pas appliqué en pratique, n'ont fait état d'aucun élément susceptible de donner à cette différence de traitement une justification objective et raisonnable.
56. *L'ECRI recommande vivement aux autorités d'abroger l'article 8 § 2 de la loi n° 218/1975 sur l'emploi des étrangers.*
57. Des amendements législatifs entrés en vigueur en janvier 2006 étendent le droit de se présenter aux élections à la chambre du travail (réservé jusque là aux citoyens autrichiens) et aux comités d'entreprises (réservé jusque là aux citoyens de l'espace économique européen) à tous les employés, indépendamment de leur nationalité, conformément à la recommandation formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents. L'ECRI se félicite de cette avancée. Il apparaît toutefois que peu de travailleurs étrangers siègent effectivement au sein de ces organes.
58. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de se rapprocher des partenaires sociaux en vue d'identifier les éventuels obstacles pratiques à l'élection de travailleurs étrangers au sein de la chambre du travail et des comités d'entreprise, et de définir des moyens de les supprimer.*

Logement et biens et services destinés au public

59. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé la réalisation d'études sur les pratiques et obstacles discriminatoires ou les mécanismes d'exclusion qui, dans le secteur du logement public et privé, affectent les possibilités d'accès au logement des groupes minoritaires, afin de guider les politiques ciblées. Elle a également recommandé d'améliorer l'accès des non-ressortissants de l'Union européenne au logement social.

¹⁷ Conclusions XIV-1, XVII-1 et XVIII-1

¹⁸ Conclusions XIX-1 (24 octobre 2008)

60. L'ECRI est satisfaite de constater que depuis 2006, suite à la transposition de la directive 2003/109/CE¹⁹, les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ont, dans tous les *Länder*, accès au logement social dans les mêmes conditions que les nationaux.
61. Les autorités n'indiquent pas avoir réalisé les études recommandées. Divers documents font néanmoins état de problèmes de discrimination directe dans l'accès au logement touchant les étrangers et les minorités visibles. Le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement indique en particulier que les annonces immobilières discriminatoires sont assez courantes, et suggère la création d'une infraction pénale administrative spécifique, similaire à celle qui existe dans le domaine de l'emploi. Il ressort aussi de ces documents que, comparé aux nationaux, les étrangers non-ressortissants de l'Union européenne ont souvent des contrats de location moins stables, vivent en plus grande proportion dans des appartements mal équipés, mal chauffés et peu spacieux, sont d'avantage confrontés à des problèmes de promiscuité et paient des loyers plus élevés pour des prestations similaires. En outre, selon des ONG, les incidents de voisinage à caractère raciste sont courants.
62. La discrimination directe à l'égard tout particulièrement des Noirs est également une réalité dans l'accès aux biens et services destinés au public, tels que des magasins, restaurants ou discothèques. Ainsi, notamment, une part significative des plaintes dont est saisi le bureau des médiateurs pour l'égalité de traitement concerne ce secteur. Cela met en exergue la nécessité – déjà soulignée dans le présent rapport²⁰ – de s'assurer de la mise en œuvre effective des articles IX (1) 3 la loi introductive au code de procédure administrative 1991 et de l'article 87 de la loi sur les licences d'exploitation.
63. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes d'adopter des dispositions légales prohibant les annonces immobilières discriminatoires et créant une infraction administrative pénale spécifique, à l'image des articles 23 et 24 de la loi sur l'égalité de traitement relatifs aux annonces d'emploi, et de s'assurer ensuite de leur mise en œuvre.*
64. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités de réaliser des études sur les pratiques et obstacles discriminatoires ou les mécanismes d'exclusion qui, dans le secteur du logement public et privé, affectent les possibilités et conditions d'accès au logement des groupes minoritaires, afin de disposer des éléments nécessaires à la définition de politiques ciblées.*

Administration de la justice

65. Dans son troisième rapport, l'ECRI a relevé que les non-ressortissants étaient fortement surreprésentés au sein de la population carcérale, qu'en particulier, ils représentaient plus de 60% des personnes en détention préventive, et que l'écart entre la détention préventive et la condamnation finale était nettement plus élevé pour eux que pour les nationaux. Elle a recommandé aux autorités d'étudier l'incidence des cas de discrimination raciale directe ou indirecte dans le système de justice pénale, tout particulièrement en ce qui concerne la détention préventive et les peines d'emprisonnement. Les autorités, qui n'ont semble-t-il pas donné suite à cette recommandation, ont indiqué qu'en novembre 2008, 3 348 des 8 063 personnes détenues dans le système pénal étaient des étrangers (soit 41,52%) en attente d'être jugés pour une infraction pénale.

¹⁹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

²⁰ Voir, ci-dessus, "Droit administratif pénal"

66. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes d'étudier l'incidence des cas de discrimination raciale directe ou indirecte dans le système de justice pénale, tout particulièrement en ce qui concerne la détention préventive et les peines d'emprisonnement, afin de pouvoir si nécessaire prendre des mesures ciblées.*

Sport

67. Dans les stades de football, les comportements au sein du public tels que des insultes à l'encontre de joueurs noirs et le déploiement de bannières antisémites ne sont pas rares. Les autorités se disent conscientes de cela et vigilantes, à l'encontre en particulier des groupes de supporters les plus extrêmes. Le déroulement du championnat d'Europe de football 2008, qui a eu lieu en Autriche et en Suisse en juin 2008, était apparemment exemplaire à cet égard, grâce vraisemblablement aux efforts conjugués des autorités, des organisateurs et d'ONG, axés pour beaucoup sur la sensibilisation et la prévention.
68. Ceci étant, il apparaît que le football est le seul sport dans le cadre duquel les incidents racistes au sein du public sont répertoriés, et il n'y a semble-t-il pas d'études officielles et de collecte de données sur le racisme et la discrimination directe et indirecte dans le sport en général. Or, selon des sources non gouvernementales, le monde du sport est peu accessible aux étrangers et aux minorités. Ils sont par exemple quasiment absents des structures administratives. Par ailleurs, certaines réglementations sont de nature à conduire à l'exclusion ou à la ségrégation. Selon l'ECRI, c'est manifestement le cas du règlement de championnat (*Meisterschaftsregeln*) de la fédération autrichienne de football (*österreichischer Fussball-Bund*) en ce qu'il prescrit que les équipes de clubs amateurs ne peuvent contenir plus de trois joueurs n'ayant pas la nationalité autrichienne et que, parallèlement, des clubs peuvent être enregistrés comme exclusivement étrangers, dans quels cas leurs équipes ne peuvent contenir plus de trois autrichiens.
69. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de procéder à une étude portant sur le racisme et les discriminations directes et indirectes dans le sport, en vue de définir des mesures pour y remédier. Elle attire à cet égard leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.*
70. *L'ECRI recommande aux autorités d'intervenir dès à présent auprès de la fédération autrichienne de football afin qu'elle revoie la règle qui prévoit des conditions de nationalité quant à la composition des équipes de clubs amateurs.*

III. Racisme dans le discours public

Exploitation du racisme et de la xénophobie en politique

71. Dans son troisième rapport comme dans le second, constatant avec inquiétude l'ampleur du discours politique raciste et xénophobe en Autriche, l'ECRI a recommandé d'organiser chaque année au parlement un débat sur le thème du racisme et de l'intolérance. Elle a en outre réitéré son appel à, en sus d'un renforcement des efforts de mise en œuvre du droit pénal, l'adoption de mesures *ad hoc* pour s'attaquer à l'utilisation par les représentants des partis politiques de discours xénophobes ou incitant à la haine raciale et, en particulier, de dispositions juridiques permettant d'interrompre le financement public des partis politiques dont les membres sont coupables d'actes racistes ou discriminatoires.
72. Les débats annuels que l'ECRI appelait de ses vœux n'ont pas eu lieu, et il apparaît qu'aucune mesure spécifique n'a été prise. La situation est pourtant toujours très préoccupante. Les partis d'extrême droite, qui ont recueilli presque 30% des suffrages aux élections générales de 2008, exploitent ouvertement les préjugés contre les minorités, les immigrés, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les juifs et les musulmans. Ce problème est particulièrement aigu durant les campagnes électorales, tant nationales que locales : les cas dans ce contexte de programmes, slogans et propos de candidats ou de responsables de ces partis stigmatisant en particulier les immigrés, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les musulmans sont nombreux. Pendant la campagne électorale pour les élections européennes de juin 2009, ce problème a été exacerbé par l'usage par ces partis, dans le contexte de la discussion sur l'élargissement de l'Union européenne, d'arguments racistes et xénophobes.
73. L'ECRI relève en outre que la société civile reproche aux partis et politiciens au pouvoir de ne pas condamner cette attitude avec suffisamment de fermeté, voire même de céder parfois, pour des raisons électoralistes, à la tentation d'user eux-mêmes de stéréotypes xénophobes. L'ECRI constate de son côté que la réponse institutionnelle à ce grave problème est ambiguë. Ainsi, par exemple, d'un côté, des propos racistes visant les musulmans tenus par la candidate de l'un des partis d'extrême droite susévoqués à la Mairie de Graz ont dûment été très fermement condamnés en haut lieu, notamment par le Président fédéral et le Chancelier fédéral, et le Parlement a levé l'immunité de l'intéressée en novembre 2008 afin de permettre des poursuites sur le fondement de l'article 283 du code pénal ; de l'autre côté, concomitamment, un membre de ce même parti, également membre d'une organisation d'extrême droite controversée, a été élu à la vice-présidence du *Nationalrat*, l'une des deux chambres du Parlement.
74. Renvoyant à sa déclaration du 17 mars 2005²¹, l'ECRI rappelle avec la plus grande force qu'elle condamne sans appel l'utilisation d'éléments racistes, antisémites ou xénophobes dans le discours politique. Les partis politiques doivent résister à la tentation d'aborder de manière négative les questions relatives aux groupes minoritaires en général, aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux immigrés en particulier ; ils se doivent au contraire de prendre fermement position contre toute forme de racisme, de discrimination et de xénophobie et de formuler un message politique clair favorable à la diversité et au pluralisme.

²¹ Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique

75. *L'ECRI recommande vivement aux autorités autrichiennes de condamner systématiquement et avec la plus grande fermeté toute forme de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme dans le discours politique.*
76. *L'ECRI réitère son appel à l'adoption de mesures ad hoc pour s'attaquer à l'utilisation par des partis politiques ou leurs représentants de discours xénophobes ou incitant à la haine raciale et, en particulier, de dispositions juridiques permettant de supprimer le financement public des partis qui promeuvent le racisme ou la xénophobie. A cet égard, elle attire l'attention des autorités sur les dispositions pertinentes contenues dans sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.*

Médias

77. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités à faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance, la nécessité d'éviter que la présentation des informations contribue au développement d'un climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres des groupes minoritaires et de jouer un rôle proactif pour empêcher le développement d'un tel climat. Elle a à cet égard souligné l'utilité de l'adoption et de la mise en œuvre de codes de déontologie, l'importance d'une formation spéciale des professionnels des médias sur le rôle de l'information dans une société diversifiée, et l'intérêt d'une meilleure représentation des personnes d'origine immigrée dans les professions des médias.
78. Cette recommandation visait à répondre à la publication dans la presse d'annonces d'emploi ou immobilières discriminatoires, et à la contribution d'une certaine presse à une « ethnicisation » de la délinquance et à un traitement sensationnaliste des questions touchant à l'immigration et à l'asile. Il n'apparaît pas que les autorités se soient significativement impliquées dans la recherche d'une solution à cet inquiétant problème et, excepté une diminution des annonces d'emploi discriminatoires (due sans doute à leur prohibition par la nouvelle législation fédérale sur l'égalité de traitement, qui prévoit en outre la sanction des employeurs et agences qui y ont recours²²), la situation ne s'est pas améliorée. A cet égard, l'ECRI est tout particulièrement préoccupée par la ligne éditoriale irresponsable de certains journaux, qui contribue à la diffusion à grande échelle de stéréotypes racistes et xénophobes.
79. L'ECRI relève que la discrimination basée sur la « race », les origine ethniques, la religion, la nationalité ou le sexe est expressément prohibée par le « code d'honneur de la presse autrichienne » (*Ehrenkodex für die österreichischer Presse*) lequel, établi par l'organe d'autorégulation de la presse (le conseil autrichien de la presse ; *österreichischer Presserrat*), a été signé par nombre de journaux et magazines. Le conseil autrichien de la presse ne fonctionne toutefois plus depuis 2002, du fait du départ de l'association des journaux autrichiens (*Verband österreichischer Zeitungen*) qui rassemble l'essentiel de la presse autrichienne. L'Autriche se trouve depuis lors privée d'organe effectif de régulation de la presse, ce qui vraisemblablement explique en partie les dérapages susévoqués.
80. L'ECRI juge donc nécessaire, dans le contexte de l'Autriche susdécrit, l'établissement d'un mécanisme de régulation de la presse permettant d'imposer le respect d'une éthique et d'une déontologie incluant le rejet de toute forme de promotion du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme ou de l'intolérance. Selon elle, la situation actuelle pourrait justifier que le législateur intervienne à cette fin, en prenant soin bien entendu de respecter le

²² Voir, ci-dessus, « Droit administratif pénal »

principe de l'indépendance des médias. L'ECRI constate au demeurant que, s'agissant de l'audiovisuel, le législateur autrichien est intervenu non seulement pour inscrire dans les principes de programmation des télévisions et radios tant privées que publiques la prohibition de toute incitation à la haine pour des raisons notamment de « race », de religion ou de nationalité, mais aussi pour mettre en place des mécanismes de ce type. De fait, il est généralement considéré que les critiques formulées sur ce terrain à l'encontre d'une partie de la presse écrite autrichienne ne valent pas pour les médias audiovisuels, même si des incidents se produisent parfois.

81. S'agissant en particulier de la représentation des personnes d'origine immigrée dans les professions des médias, elle apparaît infime. Ainsi notamment, il n'y a quasiment pas de journalistes ayant ce profil ou appartenant à des minorités ethniques dans la presse quotidienne et dans les programmes standards de la télévision publique. Certaines initiatives – essentiellement privées – pallient quelque peu cela, et la création en 2005 de la chaîne de télévision câblée Okto (*Wiener Community-TV Okto* ; elle est financée par la ville de Vienne mais a un statut privé), qui ouvre un espace de programmation aux minorités autres que nationales, est un pas en avant. L'ECRI a en outre été informée que la chaîne de télévision publique ORF2 diffuse chaque semaine une émission intitulée *Heimat, Fremde Heimat* (« Patrie, Patrie étrangère ») dont l'objet est d'informer les minorités, y compris ethniques, sur des questions qui les concernent particulièrement et de faire connaître leur situation à la population majoritaire, et dont les sujets sont traités par des journalistes issus de ces minorités. Il n'en reste pas moins que la visibilité des minorités ethniques dans les médias dominants est très faible.
82. Dans son troisième rapport, l'ECRI a aussi recommandé aux autorités de garantir une offre adéquate concernant les médias électroniques dans les langues des minorités nationales, et à s'assurer que le service public pourvoit aux besoins de tous les groupes minoritaires qui composent la société autrichienne, y compris ceux qui ne sont pas des minorités nationales. La loi oblige la société autrichienne de radiodiffusion (*Österreichischer Rundfunk und Fernsehen* ; ORF) à assurer une proportion raisonnable de ses programmes dans les langues des minorités nationales, l'autorisant à coopérer à cette fin avec des radiodiffuseurs privés. L'ECRI renvoie sur ce point aux derniers avis et rapports sur l'Autriche du comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités²³ et du comité d'expert de la Charte des langues régionales ou minoritaires²⁴, dont il ressort que des difficultés persistent dans ce domaine même si des progrès ont été accomplis. Il n'y a pas de disposition comparable au profit des autres minorités et, dans le paysage audiovisuel public autrichien, l'émission *Heimat, Fremde Heimat* susévoquée fait figure d'exception.
83. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de promouvoir le rétablissement d'un mécanisme de régulation de la presse, compatible avec le principe d'indépendance des médias, permettant d'imposer le respect d'une éthique et d'une déontologie incluant le rejet de toute forme de promotion du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme ou de l'intolérance. Elle suggère aux autorités d'envisager d'user de la voie législative s'il n'y a pas d'autre possibilité.*
84. *Plus généralement, l'ECRI réitère sa recommandation aux autorités de faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance, la nécessité d'éviter que la présentation des informations contribue au développement d'un*

²³ ACFC/OP/II(2007)005

²⁴ ECRML(2005)1 et ECRML(2009)1

climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres des groupes minoritaires et de jouer un rôle proactif pour empêcher le développement d'un tel climat. Elle réitère également sa suggestion de les encourager à cette fin à, outre adopter et appliquer des codes de déontologie, mettre en œuvre une formation spéciale des professionnels des médias sur le rôle de l'information dans une société diversifiée, et améliorer la représentation dans ces professions des personnes d'origine immigrée ou appartenant à des minorités ethniques.

85. *L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leurs efforts tendant à l'amélioration de l'offre des médias électroniques dans les langues des minorités nationales, et leur recommande de s'assurer que le service public audiovisuel pourvoit aux besoins de tous les groupes minoritaires, y compris ceux qui ne sont pas des minorités nationales.*

Internet

86. La législation pénale relative aux comportements racistes ou néonazis²⁵ s'applique aux faits commis par le biais de l'Internet, et les fournisseurs d'accès à l'Internet peuvent eux-mêmes être poursuivis à raison du contenu des sites qu'ils hébergent. L'Internet est à cet égard sous la surveillance du service fédéral pour la protection de la Constitution et la lutte contre le terrorisme (*Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung*) du ministère de l'intérieur, qui a mis en place une structure auprès de laquelle les usagers peuvent dénoncer tout contenu néonazi, raciste ou antisémite identifié sur l'Internet ; ils peuvent faire de même auprès de l'association autrichienne des fournisseurs de service Internet (*Internet Service Providers Austria* ; ISPA), qui coopère avec le ministère de l'intérieur et les fournisseurs d'accès. L'Internet est également surveillé par le bureau de la police criminelle fédérale (*Bundeskriminalamt*), qui coopère avec le service pour la protection de la Constitution et la lutte contre le terrorisme. Ce dispositif semble porter ses fruits, les autorités ayant informé l'ECRI que les cas d'utilisation de l'Internet pour la diffusion de discours et matériels racistes, xénophobes et antisémites ne sont pas particulièrement fréquents. Certaines ONG relèvent toutefois des signes susceptibles de révéler une tendance à une accentuation du problème ces dernières années.
87. *L'ECRI encourage les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts de lutte contre l'utilisation de l'Internet pour la diffusion de discours et matériels racistes, xénophobes et antisémites, et leur recommande de maintenir un haut degré de vigilance à cet égard. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n°6 relative à la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet*

IV. Violence raciste

88. Des actes de violence contre des biens tels que des dégradations de cimetières et bâtiments religieux musulmans ou juifs et de Mémoriaux sont rapportés ; ils sont souvent attribués à des sympathisants de l'extrême droite. Les ONG confirment qu'un certain nombre d'incidents inquiétants de ce type sont rapportés chaque année. Rien n'indique en revanche qu'il y ait en Autriche un phénomène particulièrement important de violence raciste contre les personnes. Néanmoins, des craintes ont été exprimées quant à une dégradation possible de la situation, certains événements relevés par les autorités pouvant passer pour les prémices d'une augmentation des incidents violents impliquant des skinheads, en particulier entre ceux-ci et des jeunes gens appartenant à des minorités ethniques²⁶.

²⁵ Voir, ci-dessus, « Dispositions pénales contre le racisme »

²⁶ Raxen National focal point for Austria, Data collection Report 2007

89. *L'ECRI encourage vivement les autorités autrichiennes à s'assurer qu'une enquête approfondie est menée en vue de poursuites sur tous actes de violence raciste, qu'ils soient dirigés contre les biens ou contre les personnes, et à maintenir un haut degré de vigilance à l'égard des groupes d'extrême droite et des skinheads, tout en gardant à l'esprit que les violences racistes peuvent avoir d'autres auteurs.*

V. Groupes vulnérables/cibles

Noirs

90. Une étude de l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes publiée en mai 2006²⁷ ainsi que les constats et rapports d'ONG montrent que la situation décrite dans le troisième rapport de l'ECRI est toujours d'actualité : en Autriche, les Noirs sont particulièrement vulnérables et exposés au racisme et à la discrimination, notamment dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'accès aux lieux ouverts au public et dans leurs contacts avec la police. Ils sont victimes d'une assimilation par une partie de l'opinion publique au trafic de drogue, à la prostitution et à un abus du système d'asile. L'ECRI reste convaincue que cette situation est étroitement liée à l'hostilité du discours de certains partis politiques et d'une certaine presse à leur égard et au comportement d'agents publics, de la police notamment.
91. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes de prendre des mesures pour combattre et prévenir de manière efficace le racisme et la discrimination à l'encontre des Noirs. A cet égard, elle estime que la situation justifie en particulier qu'elles mettent en œuvre une campagne de communication destinée spécifiquement à améliorer l'image de cette partie de la population dans l'opinion publique. Elle invite les autorités à associer la société civile, en particulier les ONG représentant les intérêts des Noirs, tant à la définition de ces mesures qu'à leur mise en œuvre.*

Musulmans

92. S'agissant du racisme et de la discrimination auxquels sont exposés les Musulmans, la situation demeure problématique. En particulier, un certain nombre de femmes et jeunes filles portant le voile continuent à avoir des difficultés dans leur vie quotidienne, sur le marché du travail, dans les écoles et autres lieux dédiés à l'éducation et dans les espaces publics. En période électorale spécialement, les partis d'extrême droite tiennent un discours ouvertement antimusulman – que les autres partis et leurs élus ne condamnent ni tous ni systématiquement –, axé autour d'une prétendue islamisation de l'Autriche. Il y a régulièrement des cas de dégradations de cimetières et tombes musulmans, et les pratiquants se heurtent à des obstacles parfois insurmontables lorsqu'ils souhaitent bâtir une mosquée. Ainsi, en 2007, un projet d'édification d'un centre musulman en périphérie de Vienne a suscité une levée de boucliers des riverains et, plus récemment, en Carinthie et au Vorarlberg, le droit de l'urbanisme a été modifié dans l'optique semble-t-il de faire indirectement obstacle à la construction de mosquées.
93. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes de prendre des mesures pour combattre et prévenir de manière efficace le racisme et la discrimination à l'encontre des Musulmans. Elle attire à cet égard leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 5, relative à la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, et les invite à associer la société civile, en particulier les ONG représentant les intérêts des Musulmans, tant à la définition de ces mesures qu'à leur mise en œuvre.*

²⁷ EUMC, Migrants' experiences of Racism and Xenophobia in 12 members States, Pilot Study

Juifs

94. L'ECRI renvoie sur ce point à la partie du rapport intitulée « Antisémitisme » (ci-dessous).

Roms

95. D'un point de vue général, la situation des Roms en Autriche a évolué ces dernières années, y compris quant à leur exposition au racisme et à la discrimination. Le fait que l'extermination des Roms par les nazis est désormais reconnue et commémorée est également un signe positif. Cependant, il ressort notamment de constats d'ONG²⁸, que les Roms demeurent dans une situation socio-économique défavorisée par rapport au reste de la population et continuent d'être confrontés à de graves difficultés dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement : ils sont sous-représentés à tous les niveaux de l'enseignement, leur taux d'abandon scolaire est élevé et, en dehors du Burgenland, ils sont souvent placés dans des classes spéciales (*Sonderschulle*) ; leur accès au marché du travail est limité ; ils ont des difficultés à se loger et, en zone rurale, ils résident souvent à l'écart du reste de la population. Cela est dû en partie au moins aux préjugés dont ils sont toujours l'objet, préjugés qu'une certaine presse et certaines personnes publiques continuent à véhiculer, et qui affectent aussi l'attitude de la police à leur égard. En outre, l'attention de l'ECRI a été attirée sur le risque de double discrimination auxquels les Roms non autochtones sont exposés.
96. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de poursuivre leurs efforts dans la lutte contre le racisme et la discrimination à l'encontre des Roms, spécialement dans le domaine de l'éducation, et, à cette fin, d'associer la société civile, en particulier les ONG représentant des intérêts des Roms, à la définition et la mise en œuvre de nouvelles mesures. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 3 relative à La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.*

Autres minorités nationales

97. Dans son troisième rapport, l'ECRI s'est déclarée particulièrement préoccupée par le climat d'hostilité qui, d'après certaines sources, était entretenu à l'encontre de la minorité slovène de Carinthie, et auquel contribuait le Gouverneur d'alors, notamment par son refus affiché d'appliquer des décisions de la Cour constitutionnelle reconnaissant certains droits à celle-ci. L'ECRI constate en particulier que, malgré des efforts des autorités fédérales et d'ONG telles que le Groupe Carinthien pour le Consensus (*Kärntner Konsensgruppe*), l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 relatif à l'obligation des localités accueillant plus de 10% de slovénophones de mettre en place des panneaux topographiques bilingues, n'a toujours pas été exécuté. Elle s'inquiète de cette situation, qui met sérieusement en cause le principe de la prééminence du droit. Pour le reste, l'ECRI renvoie au dernier avis sur l'Autriche du comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités²⁹ ainsi qu'aux rapports du comité d'experts de la charte des langues régionales ou minoritaires³⁰ sur l'application de ce texte dans ce pays.
98. *L'ECRI exhorte les autorités à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à l'exécution de la décision de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001.*

²⁸ Voir aussi : ACFC/OP/II(2007)005

²⁹ ACFC/OP/II(2007)005

³⁰ ECRML(2005)1 et ECRML(2009)1

Non-ressortissants : migrants et demandeurs d'asile

99. Le droit régissant l'accueil et le statut des non-ressortissants a évolué depuis le troisième rapport, suite à l'adoption en 2005 de lois sur la police des étrangers, sur l'asile et sur le séjour et la résidence. Connues sous le nom de *Fremdenrechtspaket* (« paquet » du droit des étrangers), ces nouvelles dispositions sont critiquées par la société civile qui y voit une source de discriminations.

- *Migrants*

100. L'ECRI constate que le système autrichien de contrôle de l'immigration demeure articulé autour d'un quota annuel d'immigration (que les *Länder* se partagent), réparti entre l'immigration de main d'œuvre et – c'est la part la plus importante – l'immigration au titre du regroupement familial. Les époux et enfants mineurs de ressortissant d'Etats tiers à l'espace économique européen qui résident légalement en Autriche peuvent à ce dernier titre obtenir un permis de séjour. Lorsqu'une demande est rejetée en raison de l'épuisement du quota annuel, l'intéressé/e est mis sur une liste d'attente. La durée d'attente, qui varie d'un *Land* à l'autre, peut atteindre trois ans, limite au-delà de laquelle les demandeurs se voient exemptés de la contrainte du quota. L'ECRI perçoit mal en quoi le contrôle de l'immigration nécessite une telle prolongation de la séparation de familles. Elle observe en outre que la nouvelle législation rend la réunification familiale plus difficile en augmentant très nettement le revenu minimum dont doit disposer le demandeur (ce qui est perçu comme la cause de la diminution des entrées à ce titre en 2006³¹). Elle constate en sus que, comparée à celles des 27 autres pays couverts par l'index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX ; *Migrant Integration Policy Index*)³², la politique de regroupement familial autrichienne est classée parmi les moins favorables. L'ECRI s'en inquiète, dès lors que l'enjeu est l'exercice du droit fondamental au respect de la vie familiale.

101. Dans ses rapports précédents, l'ECRI s'était également souciée de la relative précarité du statut de nombreux immigrés. Sur ce point, il y a lieu de relever qu'un nouveau type de permis de résidence a été créée en 2005, dans le cadre de la transposition de la directive 2003/109/CE précitée. Il s'agit du « permis de séjour long terme EU » (*Aufenthaltstitel Daueraufenthalt-EG*), destiné à remplacer le certificat de résidence (*Niederlassungsnachweise*) évoqué dans le troisième rapport ; il peut être obtenu par ceux qui, notamment, résident légalement en Autriche depuis au moins cinq ans et ont complété le nouvel « accord d'intégration » (ci-après), et donne plein accès au marché du travail. Il semble que la situation à cet égard des personnes arrivées en Autriche au titre du regroupement familial a également évolué : si celles-ci se voient en principe allouer à leur arrivée une autorisation de séjour restreinte (*Niederlassungsbewilligung-beschränkt*), qui ne leur permet pas de travailler sans l'obtention préalable d'un permis de travail spécifique, elles ont désormais la possibilité après un an d'obtenir une autorisation de séjour non-restreinte (*Niederlassungsbewilligung-unbeschränkt*), qui leur donne accès au marché du travail.

102. S'agissant spécifiquement de la question de l'intégration, l'ECRI a recommandé aux autorités de fournir aux non-ressortissants ne possédant pas une maîtrise

³¹ International Migration Outlook : SOPEMI – 2008 Edition – OECD

³² Le MIPEX mesure les politiques d'intégration des migrants dans 25 Etats membres de l'Union européenne et 3 Etats non-membres. Il est développé par un consortium de 25 organisations dirigées par le British Council et le Migration Policy Group, comprenant des universités, des instituts de recherche, des groupes de réflexion, des fondations, des ONG et des organes de promotion de l'égalité (www.integrationindex.eu).

suffisante de la langue allemande des cours d'allemand répondant à leurs besoins. Notant dans ce contexte que le « contrat d'intégration » (*Integrationsvereinbarung*), introduit en Autriche en 2002 comme condition de séjour de longue durée des ressortissants d'Etat tiers, était articulé autour de l'obligation de suivre des cours d'allemand et d'éducation civique sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à l'expulsion, l'ECRI a souligné que des mesures visant à l'intégration s'accordaient mal avec la coercition.

103. La nouvelle loi sur le séjour et la résidence entrée en vigueur en janvier 2006 maintient ce système (plusieurs catégories de personnes sont toutefois exemptées, soit par la loi – du fait de leur âge ou de leur santé par exemple – soit par la démonstration d'un niveau d'allemand suffisant). Elle précise que l'objet du « contrat d'intégration » est l'acquisition d'une connaissance de base de l'allemand, suffisante pour écrire, lire et participer à la vie sociale, économique et culturelle en Autriche. Elle organise le contrat en deux modules. Le premier concerne l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, et les cours y relatifs (75 heures) sont en principe remboursés par l'Etat. Le second (300 heures de cours contre 100 auparavant) vise l'acquisition d'un niveau plus élevé d'allemand (A2) que précédemment ; l'Etat rembourse la moitié du coût (soit jusqu'à 750 EUR) si le « contrat d'intégration » est rempli dans les deux années suivant l'obtention du permis de séjour ; le reste est à la charge des intéressés, mais ils peuvent obtenir le soutien d'autres institutions (la ville de Vienne par exemple, contribue à hauteur de 300 EUR). Les autorités ont précisé que les cours peuvent être suivis auprès de 92 instituts agréés, en 300 lieux différents. Le fait de ne pas remplir le « contrat d'intégration » est toujours susceptible de conduire ultimement au non renouvellement du titre de séjour et à l'expulsion. Les autorités soulignent toutefois qu'il n'y a eu jusqu'à présent qu'un seul cas d'expulsion (en février 2008), que 95% des candidats réussissent du premier coup, et que ceux qui échouent peuvent se réinscrire. Elles ajoutent que l'écho qu'elles ont de ce système est positif, notamment parce qu'une meilleure connaissance de l'allemand facilite l'accès au travail. L'ECRI conserve toutefois des doutes s'agissant du volet coercitif de ce système. Comme elle l'a déjà souligné, la menace de sanctions n'est pas le meilleur moyen pour pousser les non-ressortissants à suivre un programme d'intégration ; il est préférable de mettre l'accent sur des mesures incitatives et de promotion de l'intégration.
104. A cet égard, l'ECRI salue la création au sein de l'administration municipale de Vienne de la direction MA17 *Integrations- und Diversitätsangelegenheiten* qui, sans recours à la contrainte et en collaboration avec la société civile, œuvre pour la promotion de l'intégration et de la diversité. Elle-même composée d'agents ayant des origines diverses, elle fournit aux arrivants l'encadrement dont ils peuvent avoir besoin pour trouver leur chemin dans leur nouvel environnement, et soutient des mesures et projets visant non seulement l'intégration des étrangers, par l'apprentissage de l'allemand par exemple, mais aussi l'acceptation par tous de la diversité et la promotion de l'inter-culturalité. L'ECRI encourage vivement cette approche de l'intégration, articulée autour de l'idée qu'il s'agit d'un processus à double sens, de reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires : une lutte efficace contre le racisme et l'intolérance requiert l'acceptation collective des différences.
105. L'ECRI observe qu'en Autriche, la question de l'intégration relève pour beaucoup de compétences locales. Ainsi n'y a-t-il pas véritablement de politique fédérale d'intégration, ni un ministère fédéral spécifique ayant cette question dans sa juridiction. Les autorités ont toutefois indiqué que le Ministère fédéral de l'Intérieur est en train de préparer un plan d'action national pour l'intégration (NAP) – la première étape de ce processus ayant été la mise en

place d'une « plateforme pour l'intégration » réunissant les parties prenantes locales, provinciales et fédérales – et que ce plan devrait pouvoir être adopté au courant de l'automne 2009.

106. Dans son troisième rapport, relevant qu'à Vienne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales avait été accordé aux ressortissants d'Etat tiers ayant cinq années de résidence, l'ECRI a recommandé la prise de mesures de ce type dans tout le pays. Cependant, en juin 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré cette mesure non-conforme à la Constitution fédérale. En conséquence de cette décision, la participation des étrangers aux élections locales nécessiterait un amendement constitutionnel. Les autorités ont indiqué qu'en l'absence de consensus entre les 9 *Länder* en cette matière, cette option n'était pas envisagée. L'ECRI le regrette, dans la mesure où elle voit dans la possibilité pour les étrangers de participer aux élections locales un moyen susceptible de contribuer au développement d'une société intégrée. Ceci étant, elle constate que des municipalités ont mis en place des structures consultatives composées de membres désignés par des associations locales de migrants (*Migrantenvereine*), qui comprennent des personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Union Européenne, structures dans le cadre desquelles ces dernières peuvent faire entendre leur voix sur les questions locales ; le comité consultatif pour l'intégration – *Ausländer/Integrationsbeirat* – de Linz en est un exemple.
107. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de veiller strictement à ce que, dans leur application comme dans leur définition, les conditions du regroupement familial soient compatibles avec le droit au respect de la vie familiale des non-ressortissants. Elle recommande tout particulièrement la suppression du système de quota en la matière.*
108. *L'ECRI recommande aux autorités de s'assurer que la formation donnée dans le contexte du « contrat d'intégration » est de bonne qualité, adaptée autant que possible aux compétences et aux besoins de chaque individu et peu coûteuse. Elle leur recommande aussi de surveiller attentivement l'application des sanctions prévues et de faire en sorte que leur impact ne soit pas disproportionné par rapport au but poursuivi, et leur suggère de réfléchir à la possibilité de remplacer le volet coercitif du « contrat d'intégration » par des mesures incitatives et de promotion de l'intégration.*
109. *L'ECRI encourage les autorités à adopter un plan d'action national pour l'intégration, articulé autour d'une approche à double sens de l'intégration, mettant l'accent sur la recherche d'une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires concernés.*
110. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités d'accorder aux non-ressortissants de l'Union européenne le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, et les invite à lancer un débat en vue d'un amendement de la Constitution fédérale à cette fin. Elle leur recommande d'encourager en attendant la mise en place au plan local de structures consultatives composées de membres élus par les résidents non-ressortissants de l'Union Européenne.*

- **Demandeurs d'asile**

111. Dans son troisième rapport, l'ECRI s'est déclarée très préoccupée par le climat négatif concernant les demandeurs d'asile en Autriche, notant en particulier que des déclarations publiques d'hommes politiques occultaient le caractère fondamental du droit d'asile et tendaient à présenter les demandeurs d'asile, explicitement ou par inférence, comme des immigrants économiques et comme une menace pour la sécurité, la stabilité économique et, dans certains cas, la préservation de l'identité nationale. Elle relevait en outre que des catégories de

demandeurs d'asile étaient particulièrement stigmatisées, et soulignait que certains médias avaient contribué à l'instauration de ce climat et que le débat public sur cette question, de plus en plus caractérisé par l'intolérance, avait parfois une connotation raciste et xénophobe.

112. L'ECRI constate que la situation n'a pas progressé significativement ces dernières années. Les événements qui se sont produits en Carinthie en 2008 en sont une illustration. En janvier, le Gouverneur d'alors a adressé une lettre populiste et xénophobe aux habitants de l'une des principales villes du *Land* où des actes violents imputés à des demandeurs d'asile tchétoches avaient été commis, les invitant à dénoncer les demandeurs d'asile « violents » (*gewalttätige Asylwerber*) afin qu'il soit en mesure d'initier leur expulsion et que la Carinthie reste sûre. Plus tard dans l'année, il a annoncé l'ouverture dans un ancien foyer pour enfants éloigné de tout, d'un camp spécial destiné aux demandeurs d'asile (*Sonderanstalt für Asylwerber*) suspectés de violence, où quatre ou cinq personnes étaient d'ores et déjà placées « à titre de mesure de sécurité visant à protéger le peuple de Carinthie ». Il a notamment indiqué par la suite, usant d'un vocabulaire tendancieux, que l'un des objectifs était d'y concentrer les demandeurs d'asile tchétoches afin de faciliter ensuite leur expulsion ; son porte-parole a précisé que ce lieu n'était pas exclusivement destinés aux personnes qui avaient déjà été condamnées pénalement et que l'objectif était de mettre les intéressés sous constante surveillance afin d'empêcher la commission d'actes criminels.
113. L'ECRI rappelle avec la plus grande force que les demandeurs d'asile sont des personnes qui, potentiellement, fuient la persécution ou un risque de persécution à raison de leur « race », de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, ou un risque de violation de leur droit à la vie ou de leur droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou qui fuient un conflit armé les mettant en danger. Ils ne doivent, ni en paroles ni en actes, être traités comme des criminels ou des individus suspectés d'avoir commis une infraction.
114. L'ECRI tient toutefois à souligner qu'elle perçoit aussi des signes encourageants. Elle juge très positifs les projets tels que ceux intitulés *Miteinander Vielfalt erleben* (« Faisons ensemble l'expérience de la diversité »), *Neuland, Menschen von Nebenan* (« les gens d'à-côté ») et *TschetschenInnen-Europäer wie wir* (« les Tchétoches, des européens comme nous »). Ce dernier, par exemple, financé par le ministère de l'intérieur et le fonds européen des réfugiés et géré par une ONG locale, a pour objectif de combattre les préjugés dont les demandeurs d'asile et réfugiés tchétoches sont victimes en Carinthie.
115. *L'ECRI réitère avec force sa recommandation aux autorités autrichiennes de s'abstenir de toute généralisation ou remarque à caractère stigmatisant à l'égard des demandeurs d'asile ou de certaines catégories spécifiques de demandeurs d'asile.*
116. *L'ECRI encourage vivement les autorités à mettre en œuvre à l'échelle nationale, en association avec la société civile, en particulier les ONG représentant les intérêts des demandeurs d'asile et des réfugiés, une campagne de communication destinée à améliorer l'image de cette partie de la population dans l'opinion publique.*
117. Dans son troisième rapport comme déjà dans le second, l'ECRI s'est dite préoccupée par le fait que les demandeurs d'asile étaient mis en détention durant la procédure relative à l'examen de leur demande, et que c'était devenu

systematique dans certains *Länder*. Elle a en outre relevé avec inquiétude – quoi qu'en notant que la situation semblait s'être améliorée – une pratique consistant à séparer les familles, les hommes adultes étant maintenus en détention et les femmes et les enfants placés dans des centres éloignés pour demandeurs d'asile.

118. L'ECRI constate que le nombre de demandeurs d'asile privés de liberté a considérablement augmenté après l'entrée en vigueur en janvier 2006 de la nouvelle loi sur la police des étrangers. L'article 76(2) de cette loi précise qu'un demandeur d'asile peut être placé en détention administrative (*Schubhaft*) sur décision des seules autorités de police dans les cas suivants : 1) lorsqu'une ordonnance d'expulsion exécutoire a été prise ; 2) lorsqu'une procédure d'expulsion a été ouverte ; 3) lorsque, avant le dépôt d'une demande de protection internationale, une ordonnance d'expulsion exécutoire avait été prise ou une interdiction de séjour exécutoire avait été décidée ; 4) lorsqu'on peut déduire des résultats de l'interrogatoire et des procédures d'identification, de photographie et d'analyse des empreintes digitales que la demande de protection internationale de l'étranger sera rejetée parce que l'Autriche n'est pas responsable de l'examen de cette demande. Ainsi, alors que 662 demandeurs d'asile étaient en détention administrative en 2005 (soit 9 % d'entre eux), ils étaient 2 700 en 2006 (soit 31%) à être dans cette situation. Nombre de ces cas de détention étaient fondés sur le quatrième paragraphe de l'article 76(2) de la loi, qui concerne en principe les situations couvertes par le Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (dit « Dublin II »).
119. L'ECRI relève cependant avec satisfaction que, suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juin 2007 (G 14/07), soulignant que chaque situation doit faire l'objet d'un examen spécifique et que la privation de liberté doit être proportionnée au but poursuivi et ne peut être utilisée qu'en dernier ressort, le nombre de cas de détention administrative de demandeurs d'asile a considérablement diminué (1330 cas de détentions fondées sur l'article 76(2)§4 en 2006, 773 en 2007, 331 en 2008, et une cinquantaine à la fin du mois d'avril 2009). Les autorités recourent aujourd'hui d'avantage aux mesures plus légères (*gelinderes Mittel*) prévues par l'article 77 de la même loi (1 158 cas d'application en 2007, 1 809 en 2008 et 440 à la fin du mois d'avril 2009). Il apparaît qu'en conséquence de cela, le nombre de cas de séparation de familles a notablement diminué. Les autorités ont en outre fait part à l'ECRI de mesures destinées à améliorer significativement les modalités dans lesquelles les étrangers en attente d'être expulsés sont privés de liberté, qui comprennent un projet de construction d'un bâtiment spécialement conçu à cet effet.
120. *L'ECRI recommande vivement aux autorités de s'assurer que la détention des demandeurs d'asile n'est utilisée qu'en dernier recours, et que le cas échéant, elle a lieu dans des locaux adaptés à leur condition spécifique. Elle les encourage à poursuivre leurs efforts visant à éviter que les membres des familles des demandeurs d'asile soient séparés.*
121. Dans son troisième rapport l'ECRI a exhorté les autorités à faire en sorte qu'aucun demandeur d'asile ne se trouve dans le dénuement, leur recommandant à cette fin d'instituer un droit légalement exécutoire d'accès à l'aide fédérale et de disposer de capacités de logement appropriées. Elle leur a également recommandé de surveiller les pratiques au sein des centres d'accueil, où sont logés les demandeurs d'asile dans l'attente d'une décision sur la recevabilité de leur demande, et d'y assurer le respect de normes adéquates.

122. L'ECRI constate que la prise en charge matérielle des demandeurs d'asile a significativement progressé ces dernières années : alors qu'elle relevait dans son second rapport que jusqu'en 2004, seulement 20 à 30% de ceux-ci bénéficiaient d'une aide fédérale de base, les autorités indiquent qu'ils sont aujourd'hui plus de 90% à recevoir un soutien fédéral ou provincial destiné à couvrir leurs besoins essentiels en termes notamment d'hébergement, d'alimentation et de soins de santé. De plus, les refus d'aide de base peuvent désormais être contestés en appel devant les commissions administratives indépendantes (*Unabhängigen Verwaltungssenate*). Cela est dû à la conclusion en 2004 d'un accord entre l'Etat fédéral et les *Länder* (*Grundversorgungsvereinbarung*) et à l'adoption en 2005 d'une nouvelle loi fédérale sur les soins de base et l'aide de subsistance (*Bundesgesetz, mit dem die Grundversorgung von Asylwerbern im Zulassungsverfahren und bestimmten anderen Fremden geregelt wird ; Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 – GVG-B 2005*) et de législations provinciales.
123. La loi fédérale consacre ainsi l'obligation pour le gouvernement fédéral de fournir une aide de base aux demandeurs d'asile nécessiteux durant la période relative à l'examen de la recevabilité de la demande, ainsi qu'à ceux dont la demande a été déclarée irrecevable (ou dont la demande a été rejetée au fond et dont l'appel n'est pas suspensif). A ce stade, les intéressés sont en principe hébergés dans des centres d'accueil relevant des autorités fédérales ; selon des sources non gouvernementales, ces lieux seraient globalement acceptables s'ils n'étaient surpeuplés dans certains cas, soumis à des règlements trop sévères, et pourvus d'un encadrement social insuffisant. Une fois la demande d'asile déclarée recevable et jusqu'à la décision sur le fond, les demandeurs d'asile nécessiteux sont pris en charge par les *Länder* (l'Etat fédéral couvrant 60% du coût). Selon des sources non gouvernementales, ils n'ont pas la possibilité de choisir la zone où ils sont envoyés, sont souvent, pour des raisons économiques, logés dans des lieux isolés, et la qualité de l'hébergement est variable. Les autorités ont en outre indiqué que, dans certains *Länder*, ils sont amenés à changer régulièrement de lieux d'hébergement, ce qui pose des problèmes pour la scolarisation des enfants, d'autant plus que la procédure d'asile peut être longue.
124. Ceux qui obtiennent le statut de réfugié sont pris en charge par le fond d'intégration (*Österreichischer Integrationsfonds*), qui leur fournit une assistance destinée à les aider à s'intégrer, relative notamment au logement, à l'apprentissage de la langue, et à l'accès au travail.
125. Comme cela est indiqué dans le troisième rapport, en principe, les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés font l'objet d'une prise en charge spécifique et bénéficient d'un suivi adapté. Toutefois, selon des sources non gouvernementales, les capacités d'accueil spécifiques sont insuffisantes et il arrive que des mineurs non accompagnés se retrouvent dans des structures d'accueils standards.
126. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de s'assurer qu'aucun demandeur d'asile ne se trouve dans le dénuement, et en particulier que tous aient accès à un hébergement acceptable.*
127. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de s'assurer que les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés bénéficient d'une prise en charge spécifique, notamment quant à leur hébergement, et d'un suivi adapté.*
128. Dans son troisième rapport, l'ECRI avait exprimé des inquiétudes quant à des dispositions légales entrées en vigueur en 2004. Ces dispositions visaient à accélérer les procédures d'asile et portaient notamment sur la limitation de la

durée de séjour des demandeurs d'asile en Autriche pendant la procédure d'appel, le refus d'engager une procédure pour les demandes déposées à la frontière par des demandeurs d'asile venant de Suisse et du Liechtenstein et l'interdiction d'introduire, à quelques exceptions près, des faits nouveaux lors de la procédure d'appel. Les autorités ont indiqué qu'elles ne sont plus en vigueur : elles ont été partiellement invalidées par la Cour constitutionnelle et – comme cela est indiqué ci-dessus – la loi sur l'asile a été modifiée par la suite. Ceci étant, l'ECRI constate qu'une autre mesure destinée à accélérer les procédures, adoptée plus récemment par le Parlement, a suscité de vives critiques. Il s'agit de la suppression du deuxième degré de juridiction : les décisions prises par le bureau fédéral de l'asile (*Bundesasylamt*) ne peuvent plus être contestées au fond que devant la cour de l'asile (*Asylgerichtshof*) qui remplace depuis juillet 2008 la commission fédérale indépendante de l'asile (*Unabhängiger Bundesasylsenat*) ; les demandeurs d'asile déboutés se trouvent ainsi privés de la possibilité d'interjeter appel au fond devant le tribunal administratif (*Verwaltungsgerichtshof*) alors que cette voie de recours est en principe ouverte à tout justiciable.

129. L'ECRI est par ailleurs préoccupée par le caractère limité de l'assistance juridique dont disposent les demandeurs d'asile impécunieux. Sauf ceux qui ont pu préalablement entrer en contact avec une ONG offrant ce type de service, ils ne disposent pas d'une telle assistance dans les centres d'accueils initiaux lors du premier entretien avec le bureau fédéral de l'asile, destiné à déterminer si la demande d'asile est recevable. Cependant, si à l'issue de cet entretien, ledit bureau estime que la demande est à *priori* irrecevable, l'intéressé est dirigé vers un conseiller juridique (*Rechtsberater*) fourni par le ministère de l'intérieur qui, après l'avoir reçu, l'accompagne à un second entretien avec le bureau. Selon des sources non gouvernementales, les conseillers juridiques ont peu de temps à consacrer à chaque cas de sorte que l'intérêt de leur contribution est aléatoire. Les demandeurs d'asile dont la demande est rejetée à ce stade et qui souhaitent la contester n'ont pas accès à un système public d'assistance juridique gratuite ; ils sont tributaires des ONG, lesquelles ne disposent pas de bureaux dans les centres d'accueil initiaux et ont des moyens limités. Ceux dont la demande est déclarée recevable sont pris en charge par les *Länder* pendant la durée de la procédure au fond. La loi oblige les autorités à leur donner accès à des conseillers spécialisés (*Flüchtlingsberater*) ; en pratique, le ministère de l'intérieur conclut à cette fin des contrats avec des ONG présentes dans les villes où se trouvent les agences locales du bureau fédéral de l'asile et finance un certain nombre d'heures par semaine. Ces conseillers assistent les demandeurs d'asile durant la procédure postérieure à l'admissibilité, y compris en appel, sauf devant la Cour constitutionnelle (car la représentation y est obligatoire). Toutefois, selon des sources non gouvernementales, les moyens ainsi mis en œuvre sont généralement insuffisants (dans l'agence de Linz par exemple, le conseiller ne serait présent que 5 heures par semaine) et les conditions matérielles dont disposent les conseillers dans les agences du bureau fédéral de l'asile sont souvent peu propices à un travail efficace (ils n'y auraient pas toujours un bureau réservé, une connexion Internet, accès à une interprétation etc.). De plus, comme les demandeurs d'asile sont couramment logés en dehors des agglomérations principales, en des lieux parfois très isolés, ils ne peuvent se rendre aisément dans les agences du bureau fédéral de l'asile pour rencontrer les conseillers. Quant à l'aide juridictionnelle *stricto sensu*, elle n'est possible que dans le cadre de la procédure devant la Cour constitutionnelle.
130. Enfin, les demandeurs d'asile placés dans des centres de détention en application de l'article 76(2) de la loi sur la police des étrangers n'ont accès qu'à une assistance sociale et une assistance au retour volontaire : aucune assistance juridique ne leur est fournie de droit pour contester la privation de

liberté dont ils font l'objet. Selon des sources non gouvernementales, les demandeurs d'asile impécunieux qui ne disposaient pas d'une représentation légale avant d'être mis en détention se trouvent ainsi, de fait, dans l'impossibilité de le faire.

131. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de s'assurer que les demandeurs d'asiles ont accès à une assistance juridique adéquate tout au long de la procédure d'asile, y compris pour toute question relative le cas échéant aux mesures privatives de liberté dont ils font l'objet.*

VI. Antisémitisme

132. L'ECRI constate que la mémoire de la Shoah est institutionnalisée en Autriche. Elle relève notamment que les jours anniversaires du pogrom de la nuit de cristal (*Kristallnacht* ; 9 novembre 1938) et de la libération du camp de concentration de Mauthausen (5 mai 1945) sont des jours de commémoration, auxquels les hautes instances de l'Etat participent, et qu'une délégation autrichienne du plus haut rang a pris part en 2005 aux cérémonies organisées dans le cadre du soixantième anniversaire de la libération du camp de concentration d'Auschwitz. Elle note en outre que l'Autriche est l'un des initiateurs de la Résolution des Nations Unies condamnant toute tentative de nier ou de minimiser l'Holocauste, adoptée en 2007. Il semble par ailleurs que la diffusion de publications révisionnistes sur l'Internet régresse depuis que le mandat d'arrêt européen est opérationnel. Toutefois, les récentes déclarations du chef de l'un des partis d'extrême droite, prônant l'abolition de la loi d'interdiction (*Verbotsgesetz*), inquiètent grandement l'ECRI, qui relève que c'est la première fois qu'un parti représenté au Parlement formule ouvertement de telles revendications. Par ailleurs, les stéréotypes antisémites demeurent vivaces en Autriche³³ et les éléments statistiques disponibles ne permettent pas de conclure à une diminution des incidents antisémites. En particulier, les dégradations de Mémoriaux, de cimetières juifs et de synagogues ne sont pas rares. Divers éléments tendent en outre à confirmer que, comme l'a relevé l'ECRI dans son troisième rapport, les manifestations d'antisémitisme ne sont plus l'apanage d'individus mus par une l'idéologie national-socialiste ou une autre idéologie d'extrême droite ; elles sont aussi le fait d'intégristes musulmans et de personnes liées à l'extrême-gauche extraparlamentaire.
133. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour faire face à toutes les manifestations d'antisémitisme, y compris celles qui ne sont pas directement liées à l'extrême-droite. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 9 relative à la lutte contre l'antisémitisme.*

VII. Conduite des représentants de la loi

134. Dans son troisième rapport, l'ECRI a constaté que les ONG autrichiennes recevaient des témoignages de mauvais traitement mettant en cause des fonctionnaires de police, dont un nombre important concernaient des non-ressortissants ou des nationaux appartenant à une minorité ethnique. Elle a également relevé qu'il ressortait de nombreux témoignages que les personnes appartenant à un groupe minoritaire, les Noirs en particulier, étaient soumises à des contrôles de police d'une fréquence disproportionnée et faisaient l'objet

³³ Cela ressort notamment des enquêtes conduites régulièrement par l'ONG Anti-Defamation League. L'enquête menée en 2008/2009 (*Attitudes Toward Jews in Seven European Countries February 2009*) indique qu'ont répondu "probablement vrai" à la déclaration "les juifs sont plus fidèles à Israël qu'à leur pays", 47% des sondés autrichiens (ils étaient 47 % en 2007), 36%, à la déclaration "les juifs ont trop de pouvoir dans le monde des affaires"(37% en 2007), 37%, à la déclaration "les juifs ont trop de pouvoir sur les marchés financiers internationaux" (43% en 2007), et 55 %, à la déclaration "les juifs parlent encore de trop de ce qui leur est arrivé pendant l'Holocauste" (54 % en 2007).

d'agressions verbales de type raciste, de harcèlement, voir de sévices corporels, de la part des représentants des forces de l'ordre. En l'absence de données statistiques officielles et publiques relatives notamment à l'origine ethnique des personnes ayant porté plainte contre la police et de relevé spécifique des plaintes formulées à raison de comportements racistes, il n'est pas possible de mesurer précisément l'ampleur de ce problème. Il n'est cependant pas douteux qu'il reste d'actualité. Cela ressort en effet de constats et conclusions d'ONG, que tendent à confirmer des travaux du conseil consultatif pour les droits de l'Homme (*Menschenrechtsbeirat*)³⁴, du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe³⁵, du Comité contre la torture des Nations-Unies³⁶, du comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations-Unies³⁷ et du comité des Droits de l'Homme des Nations-Unies³⁸. Les médias rapportent d'ailleurs régulièrement des faits de mauvais comportements imputés à des policiers et susceptibles d'être liés à des préjugés raciaux, telle que les violences infligées en février 2009 dans le métro viennois à un professeur noir américain, Mike B., par des agents en civil, dans le cadre de ce qu'ils pensaient être l'interpellation d'un trafiquant de drogue.

135. Dans ses rapports précédents, l'ECRI a recommandé aux autorités d'améliorer la réponse du système de justice pénale et des personnes chargées du contrôle interne des différents services de police aux allégations de comportement raciste ou discriminatoire mettant en cause des fonctionnaires de police, appelant tout particulièrement à l'établissement d'un organe indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les plaintes individuelles concernant des cas d'infraction aux droits de l'homme mettant en cause des représentants des forces de l'ordre et, en particulier, les cas de racisme et de discrimination raciale. L'ECRI a en outre recommandé aux autorités de condamner publiquement et sans équivoque toute manifestation de comportement raciste ou de discrimination raciale de la part des fonctionnaires de police et de déclarer publiquement en haut lieu que de telles manifestations ne seront pas tolérées, et qu'elles seront punies après avoir fait l'objet d'une enquête approfondie, menée avec célérité.
136. L'évolution de l'affaire Wague – évoquée dans le troisième rapport – et d'une affaire postérieure comparable, tend à indiquer que de sérieux progrès restent à faire. M. Wague, ressortissant mauritanien, avait été l'objet en 2003 d'une interpellation par la police de Vienne à la suite d'une vive altercation avec son employeur ; maîtrisé par la force puis, inconscient, laissé un certain temps sans soin, il était décédé avant d'avoir pu être transféré à l'hôpital. Les policiers impliqués n'avaient pas été suspendus et, avant même tout début d'enquête, leur hiérarchie et le Ministre de l'Intérieur avaient publiquement déclaré que l'intervention de la police avait été conforme à la loi. Bien que la commission administrative indépendante (*Unabhängiger Verwaltungssenat*) eut conclu à l'inverse en janvier 2004 et jugé que les droits fondamentaux de M. Wague avaient été violés, aucune mesure disciplinaire ne fut prise et il n'y eut pas d'excuses officielles. Sur le plan pénal, le médecin qui accompagnait la police

³⁴ Le Conseil consultatif des droits de l'homme a été créé en 1999, suite aux recommandations du CPT, pour effectuer des visites dans les lieux de détention placés sous l'autorité de la police et surveiller l'exercice par les organes de police et de sécurité de leurs pouvoirs administratifs et coercitifs au regard des droits de l'homme. Il dépend au plan administratif du ministère fédéral de l'intérieur et émet des recommandations au ministre de l'intérieur mais son indépendance opérationnelle est garantie par une disposition constitutionnelle. En 2007, il a étudié environ 200 plaintes déposées en 2004 contre des policiers pour mauvais traitement, et constaté que plus de la moitié des plaignants étaient étrangers ou avaient des origines étrangères (11%, des origines sub-sahariennes).

³⁵ CPT/Inf (2005) 13

³⁶ CAT/C/AUT/CO/3

³⁷ CEDR/C/AUT/CO/17

³⁸ CCPR/C/AUT/CO/4

lors de l'interpellation et un seul des policiers impliqués furent condamnés en 2005, pour avoir causé la mort par négligence, à une peine de sept mois de prison avec sursis (réduite à quatre en appel en 2007). L'affaire postérieure concerne le cas de Bakary J., un Gambien qui, en 2006, sous le coup d'une mesure d'interdiction du territoire, avait résisté à son expulsion. Les trois policiers qui l'encadraient l'avaient alors conduit dans un bâtiment désert où, rejoints par un quatrième, l'avaient menacé et molesté, lui infligeant de sérieuses blessures. Poursuivis pour avoir causé des sévices physiques ou mentaux à une personne privée de liberté, les trois premiers ne furent condamnés (en août 2006) qu'à huit mois d'emprisonnement avec sursis et le quatrième, à six mois avec sursis, le tribunal ayant retenu en leur faveur diverses circonstances atténuantes (leur comportement jusque là irréprochable, la difficulté de leur travail et le stress qui y était lié, et le refus de Bakary J. d'obtempérer). Les quatre agents avaient été suspendus de leurs fonctions durant la procédure, mais en décembre 2006, la commission disciplinaire de la police de Vienne leva cette mesure, les condamnant à des amendes (correspondant à cinq mois de salaires pour les trois premiers, un moins pour le quatrième), lesquelles furent réduites en septembre 2007 par la commission disciplinaire d'appel. Toutefois, saisie par le Ministère de l'intérieur, le tribunal administratif (*Verwaltungsgerichtshof*) jugea en octobre 2008 que la gravité des manquements des agents concernés avait été sous-estimée et ordonna la révision de cette décision. L'ECRI note qu'en l'espèce l'attitude des autorités diffère certes de celle qu'elles avaient eu dans l'affaire Wague en ce qu'elles se sont abstenues d'apporter leur soutien aux agents concernés tant que la procédure pénale était pendante, les ont suspendus et paraissent vouloir aboutir à des sanctions disciplinaires sérieuses. Elle observe toutefois également qu'elles n'ont pas saisi cette occasion pour condamner publiquement le potentiel raciste des événements et qu'à l'issue de la procédure, le ministre de l'intérieur a publiquement rappelé le passé pénal de la victime dans le but possiblement d'atténuer la gravité du comportement des policiers condamnés. Plus généralement, divers éléments tendent à indiquer que les enquêtes conduites par la police sur des faits de mauvais comportements imputés à des agents demeurent lentes et insuffisantes, que les procureurs rechignent à poursuivre ceux-ci, que les juges ont tendance à accorder un poids excessif à la version des faits donnée par la police et que les plaignants continuent de faire l'objet de contre-poursuites pour résistance aux forces de l'ordre ou pour diffamation.

137. Les personnes qui estiment que la police s'est mal conduite à leur égard ont la possibilité de saisir la commission administrative indépendante d'une réclamation pour violation de leurs droits individuels (*Massnahmenbeschwerde*) ou d'une réclamation pour méconnaissance de la directive du ministère de l'intérieur relative aux interventions des services de sécurité publique³⁹ (*Richtlinienbeschwerde*), laquelle prévoit notamment que les fonctionnaires de police et les gendarmes « doivent s'abstenir de tout comportement ou activité susceptible d'être perçus comme l'expression d'un préjugé ou pouvant apparaître comme discriminatoire » sur la base notamment de la « race », de la couleur, de l'origine nationale ou ethnique ou de la religion. La compétence de cet organe est toutefois limitée au jugement de la légalité de l'action de la police ; il ne peut ni enquêter, ni se prononcer sur les responsabilités individuelles, ni infliger une sanction, ni allouer une réparation ; la représentation n'est pas obligatoire, mais l'aide judiciaire n'est pas possible et les requérants déboutés doivent payer les frais de procédure. Les individus ont cependant aussi la possibilité de dénoncer devant la police une méconnaissance de la directive susmentionnée : leur réclamation est examinée

³⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung - RLV) BGBl. Nr. 266/1993

par un supérieur de l'agent mis en cause, qui procède à une enquête interne et indique au plaignant s'il estime qu'une faute a été commise et qui peut l'inviter à une rencontre en vue d'un règlement amiable ; le plaignant n'est pas informé des conséquences de sa démarche sur le plan disciplinaire. Dans l'hypothèse où les faits imputés à un policier sont constitutifs d'une infraction pénale, la victime peut déposer une plainte soit devant le bureau du Parquet soit auprès de la police, qui doit alors la faire suivre audit bureau dans les 24 heures. Saisi d'une plainte de ce type, le Parquet est tenu d'ouvrir une enquête. Lorsqu'il s'agit d'allégations de graves mauvais traitements, l'enquête est en principe conduite par le bureau des affaires internes (*Büro für Interne Angelegenheiten* ; BIA), lequel doit également être informé de toute plainte de cette nature et peut décider lui-même d'ouvrir une enquête. Le BIA est une unité spécifique de la police, compétente pour enquêter sur des faits de ce type ou des faits de corruptions qui se seraient produits au sein de l'administration publique. Quand il s'agit d'infractions moins graves, l'enquête est en principe conduite par le bureau des enquêtes spéciales de la direction de la police fédérale de Vienne (le BBE – *Büro für Besondere Ermittlung* –, qui est sous l'autorité du directeur de la police de Vienne), ou, dans les autres *Länder*, par d'autres unités de police.

138. Les autorités autrichiennes insistent sur le fait que le BIA est un organe indépendant qui, bien que rattaché au ministère de l'intérieur, se trouve dans une autre direction (Sektion IV, *Service und Kontrolle*) que la police (Sektion II, *Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit*) et ne reçoit pas d'instruction pour la conduite des enquêtes dont il a la charge. Il reste pour le moins que ce rattachement du BIA au ministère de l'intérieur, le fait que son personnel est constitué d'agents de services de ce même ministère qui, nommés pour une durée déterminée, retrouvent à terme leur poste initial, et la proximité organique avec la police qui en résulte, le prive de l'indépendance structurelle indispensable à une pleine confiance des victimes de mauvais comportements policiers et donc à l'efficacité du système. La société civile autrichienne se fait au demeurant l'écho d'une certaine défiance du public à l'égard du mécanisme actuel d'enquête. Or, selon l'ECRI, l'enjeu de la confiance des justiciables dans un tel mécanisme revêt une singulière importance lorsque le comportement policier en cause a un caractère raciste ou discriminatoire. Observant au surplus que le BIA n'enquête que sur les faits les plus graves et renvoyant en particulier à sa Recommandation de politique générale n° 11⁴⁰, l'ECRI insiste sur la nécessité de la mise en place d'un organe pleinement indépendant, chargé d'enquêter sur toute allégation de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police. Elle estime que cette pleine indépendance requiert notamment que l'organe en question soit placé à l'extérieure des structures du ministère de l'intérieur et ostensiblement déconnecté de la police.
139. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de mettre en place un système de recueil de données relatives à l'origine ethnique des personnes portant plainte contre la police et de relevé spécifique des plaintes formulées à raison de comportements racistes.*
140. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités d'améliorer la réponse du système de justice pénale et des personnes chargées du contrôle interne des différents services de police aux allégations de comportement raciste ou discriminatoire mettant en cause des fonctionnaires de police. Elle réitère tout particulièrement son appel à l'établissement d'un organe pleinement*

⁴⁰Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39 ; voir notamment le paragraphe 10 et l'exposé des motifs

indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les plaintes individuelles concernant des cas d'infraction aux Droits de l'Homme mettant en cause des représentants des forces de l'ordre et, en particulier, les cas de racisme et de discrimination raciale.

141. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités de condamner publiquement et sans équivoque toute manifestation de comportement raciste ou de discrimination raciale de la part des fonctionnaires de police et de déclarer publiquement en haut lieu que de telles manifestations ne seront pas tolérées, et qu'elles seront punies après avoir fait l'objet d'une enquête approfondie, menée avec célérité.*
142. S'agissant en particulier du profilage racial, l'ECRI a, dans son troisième rapport, recommandé aux autorités d'assurer à l'égard de tous le respect le plus strict de la législation nationale en matière de contrôles d'identité et des normes nationales et internationales de protection contre l'arrestation et la détention arbitraires. Elle leur a plus spécifiquement recommandé d'envisager l'introduction d'un système d'enregistrement en relation avec les contrôles de police, afin de permettre aux individus de montrer la fréquence des contrôles auxquels ils sont soumis et d'identifier d'éventuelles formes de discrimination raciale directe ou indirecte. Les autorités ont toutefois indiqué à l'ECRI que le ministère de l'intérieur juge inutile la mise en place d'un système d'enregistrement de ce type, et qu'il n'y a pas de base légale pour ce faire. Or il ressort notamment de constats d'ONG que, si la situation s'est améliorée ces toutes dernières années, le profilage racial demeure une réalité en Autriche. Se référant à sa Recommandation de Politique Générale n° 11 relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police, l'ECRI insiste sur le fait que, pour lutter efficacement contre ce type de pratiques, il est indispensable de les identifier et d'en mesurer l'ampleur. Cela suppose l'adoption d'une méthode spécifique de suivi et d'analyse de la pratique policière.
143. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes d'insister dans le cadre de la formation des policiers sur la nécessité d'éviter le profilage racial, de manière à ce que toute intervention repose effectivement sur l'existence de soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être et non sur des préjugés. Elle réitère en outre sa recommandation de mettre en place un système permettant de mesurer l'étendue de ce type de pratique dans l'optique de redresser la barre lorsque cela s'avère nécessaire.*
144. Par ailleurs, dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de poursuivre leurs efforts pour assurer une formation initiale et une formation continue adéquates des responsables des forces de l'ordre en matière de Droits de l'Homme, notamment en ce qui concerne la non discrimination et les tâches de maintien de l'ordre dans une société multiculturelle. L'ECRI constate que les efforts de formation en coopération avec des ONG ont été poursuivis avec sérieux ces dernières années et se sont même développés. Ainsi, en particulier, comme indiqué précédemment, la formation initiale des policiers inclut désormais un module obligatoire de 56 heures consacré aux droits fondamentaux. Les intéressés sont en sus tenus de participer à un séminaire de trois jours consacré à l'élimination des préjugés notamment ethniques, séminaire auquel les agents en fonction ont également accès dans le cadre de la formation continue ; à la fin de l'année 2008, environ 4500 agents des services de l'ordre avaient participé à un programme de ce type, soit plus d'un cinquième des effectifs. Ces programmes, auxquels s'ajoutent d'autres stages et formations facultatifs destinés aux agents en fonction, incluent aujourd'hui la question de l'usage d'un langage non raciste par la police, conformément aux recommandations du conseil consultatif des Droits de l'Homme et de l'ECRI.

L'ECRI s'en félicite. Toutefois, la sensibilisation et la formation des agents étant des éléments clé de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, l'ECRI estime que les programmes de ce type devraient faire partie du volet obligatoire de leur formation continue.

145. *L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de poursuivre leurs efforts visant à fournir aux agents des forces de l'ordre une formation en matière de Droits de l'Homme centrée sur la lutte contre toutes les formes et manifestations de discrimination raciale, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance, ainsi que sur les tâches de maintien de l'ordre dans une société multiculturelle, et d'en faire un élément obligatoire non seulement de leur formation initiale mais aussi de leur formation continue.*
146. L'ECRI note avec intérêt la nomination au sein de la police de Vienne d'un coordinateur en Droits de l'Homme, qui a notamment pour mission de renforcer la culture interne dans ce domaine et qui est un point de contact pour les ONG.
147. Dans son troisième rapport, l'ECRI a réitéré son appel à l'adoption de mesures visant à assurer une représentation adéquate des membres des groupes minoritaires au sein de la police. L'ECRI observe qu'au jour de la rédaction de ce rapport, la police autrichienne demeure largement mono-ethnique. Toutefois, elle se félicite de la campagne intitulée « Vienne a besoin de toi » (*Wien braucht dich*) conduite à Vienne en 2007 en vue du recrutement de policiers issus de l'immigration, dont l'objectif est d'avoir à terme au moins un agent ayant une telle origine dans chacun des 100 bureaux de police de la ville. Plus ou moins 170 personnes répondant à ce critère se sont portées candidates. Cependant, nombre d'entre elles ont semble-t-il échoué à l'examen d'entrée et, d'après les informations fournies par les autorités, seulement une trentaine de personnes ayant cette caractéristique figurent parmi les quelque 540 policiers en formation en 2009 à Vienne. Selon l'ECRI, il est primordial non seulement de poursuivre les campagnes de ce type, de manière à augmenter au fur à mesure la proportion de policiers issus de groupes minoritaires au sein de la police, mais aussi de les étendre à l'ensemble du pays. A cet égard, elle relève avec intérêt que l'augmentation de la représentation des groupes minoritaires au sein de la police demeure une priorité pour le gouvernement fédéral constitué à la suite des élections générales de 2008.
148. *L'ECRI encourage les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts de mise en œuvre de mesures visant à assurer une représentation adéquate de personnes appartenant à des groupes minoritaires au sein de la police.*

VIII. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale, sensibilisation et coopération avec les ONG

149. Les autorités ont indiqué qu'elles n'envisageaient pas de procéder à la collecte de données ventilées par origines nationales et ethniques parce que les personnes appartenant aux minorités y sont hostiles. L'ECRI est consciente de cette difficulté. Toutefois, à la suite de ses échanges avec des acteurs de la société civile, la délégation de l'ECRI a eu le sentiment que cette perception avait évolué et que cette opposition n'était pas absolue. Observant que la loi autrichienne ne comporte pas d'interdiction explicite à cet égard, elle souligne une nouvelle fois l'importance de données de cette nature pour, en particulier, l'évaluation de la situation des groupes minoritaires dans des domaines aussi fondamentaux que l'emploi, le logement, l'éducation et la santé, et la définition des mesures à prendre pour lutter efficacement contre la discrimination.
150. Par ailleurs, l'ECRI a la conviction que l'action des autorités autrichiennes en la matière gagnerait en efficacité si elle reposait sur une stratégie nationale de lutte à long terme contre le racisme et l'intolérance, définie et mise en œuvre en étroite collaboration avec la société civile, et comprenant nécessairement – au-delà des mesures de sensibilisation spécifiques recommandées dans le présent rapport – une campagne globale de longue haleine d'information et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'intolérance. Enfin, l'ECRI observe qu'il y a en Autriche de nombreuses ONG dédiées à la lutte contre le racisme, à la défense des droits fondamentaux et/ou à la protection des intérêts de groupes minoritaires, dont la contribution aux progrès dans ces domaines est d'une très grande importance. Elle juge essentiel que les autorités leur apportent un soutien constant, afin qu'elles disposent de ressources financières stables et suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions.
151. *L'ECRI réitère sa vive recommandation aux autorités autrichiennes de mettre en place un système complet et cohérent de collecte des données permettant d'évaluer la situation en ce qui concerne les différents groupes minoritaires en Autriche et de déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte. A ce sujet, elle leur recommande d'envisager de collecter des données ventilées selon des catégories telles que l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la nationalité pour identifier les manifestations de discrimination en veillant à ce que cette collecte soit effectuée, dans tous les cas, conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Ce système devrait être élaboré en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile. Il devrait aussi prendre en considération l'existence éventuelle de discriminations doubles ou multiples.*
152. *L'ECRI recommande aux autorités de définir et mettre en œuvre, en étroite collaboration avec la société civile, une stratégie nationale de lutte à long terme contre le racisme et l'intolérance, comprenant une campagne globale de longue haleine d'information et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle recommande également aux autorités d'apporter un soutien constant aux ONG dédiées à la lutte contre le racisme, à la défense des droits fondamentaux et/ou à la protection des intérêts de groupes minoritaires, afin qu'elles disposent de ressources financières stables et suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions.*

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités autrichiennes une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités de renforcer dès à présent les moyens financiers et humains du médiateur pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi, quels que soient l'appartenance ethnique, la religion et les croyances, l'âge et l'orientation sexuelle, et du médiateur pour l'égalité de traitement, quels que soient l'appartenance ethnique et le sexe, dans les autres domaines, afin qu'ils soient à même d'assumer pleinement toutes les missions qui leur sont confiées. Elle recommande en outre de prendre dès à présent les mesures requises afin que leur pleine indépendance soit garantie en droit comme en fait, et qu'ils aient la capacité de saisir la justice lorsqu'ils le jugent nécessaire.
- L'ECRI recommande aux autorités autrichiennes de promouvoir le rétablissement d'un mécanisme de régulation de la presse, compatible avec le principe d'indépendance des médias, permettant d'imposer le respect d'une éthique et d'une déontologie incluant le rejet de toute forme de promotion du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme ou de l'intolérance. Elle suggère aux autorités d'envisager d'user de la voie législative s'il n'y a pas d'autre possibilité.
- L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités autrichiennes d'améliorer la réponse du système de justice pénale et des personnes chargées du contrôle interne des différents services de police aux allégations de comportement raciste ou discriminatoire mettant en cause des fonctionnaires de police. Elle réitère tout particulièrement son appel à l'établissement d'un organe pleinement indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les plaintes individuelles concernant des cas d'infraction aux droits de l'homme mettant en cause des représentants des forces de l'ordre et, en particulier, les cas de racisme et de discrimination raciale.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Autriche : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur l'Autriche, 15 février 2005, CRI(2005)1
2. Second rapport sur l'Autriche, 3 avril 2001, CRI(2001)3
3. Rapport sur l'Autriche, mars 1999, CRI(99)7
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2008)48

Autres sources

16. Bundespressedienst Österreich, Medien in Österreich, 2008
17. Gemeinsamer Bericht 2004 und 2005: Teil II, Gleichbehandlungsanwaltschaft
18. Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2006 und 2007: Teil I, Gleichbehandlungskommission; Teil II, Gleichbehandlungsanwaltschaft
19. Permanent Mission of Austria to the United Nations in Geneva: Preparatory Committee of the Durban Review Conference, Austrian Response to Questionnaire, 12 March 2008; written replies of the Austrian government to the questions put by the Rapporteur of the CERD, 25 July 2008
20. Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading treatment or Punishment (CPT) from 14 to 23 April 2004, 21 July 2005, CPT/Inf(2005)13
21. Comité européen des Droits sociaux, Charte sociale européenne, Conclusions XIV-1, XVII-1, XVII-2 et XVIII-1 (Autriche)
22. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : Second Report submitted by Austria pursuant to Article 25 § 1 of the Framework

- Convention for the Protection of National Minorities, received on 1 December 2006, ACFC/SR/II(2006)008; Deuxième Avis sur l'Autriche, adopté le 8 juin 2007, 11 juin 2008, ACFC/OP/II(2007)005 ; Commentaires du gouvernement de l'Autriche sur l'avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Autriche, GVT/COM/II(2007)004
23. Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammerberg, sur sa visite en Autriche du 21-25 mai 2007, 12 décembre 2007, CommDH(2007)26
 24. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : application de la Charte en Autriche, premier cycle de suivi, Rapport du Comité d'Experts de la Charte, 19 janvier 2005, ECRML(2005)1 ; application de la Charte en Autriche, 2e cycle de suivi, Rapport du Comité d'Experts de la Charte, 12 mars 2009, ECRML(2009)2 ; Deuxième rapport périodique présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'article 15 de la Charte, 12 décembre 2007, MIN-LANG/PR (2007)9
 25. North-South Centre of the Council of Europe, Global Education in Austria, The Global Education Peer Review Process
 26. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Rapports présentés par les Etats parties conformément à l'Article 9 de la Convention, Dix-septièmes rapports périodiques des Etats parties qui devaient être présentés en 2005, Autriche, 8 mai 2007, CERD/C/AUT/17 ; Observations finales, Autriche, 21 août 2008, CERD/C/AUT/CO/17
 27. Comité des droits de l'homme : Observations finales du Comité des droits de l'homme, Autriche, 30 octobre 2007, CCPR/C/AUT/CO/4 ; Renseignements du Gouvernement autrichien sur la suite donnée aux observations finales du Comité des droits de l'homme (CCPR/C/AUT/CO/4), 30 janvier 2009, CCPR/C/AUT/4/Add.1
 28. Comité contre la torture, Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, Autriche, 15 décembre 2005, CAT/C/AUT/CO/3
 29. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Autriche, Observations finales, 25 janvier 2006, E/C.12/AUT/CO/3
 30. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field: European Anti-discrimination Law Review, Nos 1/2005, 2/2005, 3/2006, 4/2006, 5/2007, 6-7/2008; European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Directives 200/43/EC and 2000/78/EC, Austria, State of affairs up to 8 January 2007
 31. European Commission: Equality and non-discrimination, Annual Report 2005; Discrimination in the European Union: Perception, Experiences and Attitudes, Special Eurobarometer 296; Report, July 2008
 32. EUMC: Migrant's Experiences of Racism and Xenophobia in 12 Member States, Pilot Study, May 2006; Roma and Travelers in Public Education, An overview of the situation in the EU Member States, May 2006
 33. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): FRA Working Paper, Anti-Semitism, Summary overview of the situation on the European Union 2001-2008, FRA working Paper, 2009; Annual Report 2008; EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey, European Union Minorities and Discrimination Survey, 2006; FRA Infobase, Austria, 2008
 34. Migration Policy Group: Developing Anti-Discrimination Law in Europe, the 25 EU Member States compared, September 2005, November 2006, July 2007
 35. OECD: Where Immigrant Students Succeed – A comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003, 2006; Education at a Glance 2007, Briefing Note for Austria; International Migration Outlook: SOPEMI, 2008 Edition
 36. OSCE/ODIHR: Hate Crimes in the OSCE Region - Incidents and Responses, Annual Report for 2007, Warsaw, October 2008; Holocaust Memorial Days in the OSCE Region, an overview of good governmental practices, January 2008
 37. Amnesty International: Victim or Suspect: A Question of Colour: Racial Discrimination in the Austrian Justice System, April 2009; Annual Report 2008, Human Rights in Republic of Austria, April 2009
 38. Anti-Defamation League, Attitude Towards Jews and the Middle East in Six European Countries, Austria, July 2007

39. British Council and Migration Policy Group: Migrant Integration Policy Index (MIPEX), Austria, September 2007
40. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Austria – National report 2008
41. Euro-Islam.Info, Country Profiles, Austria, July 2008
42. European Migration Network: Reception systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the reception system in the EU member States
43. European Network against Racism (ENAR), ENAR Shadow Report 2007, Racism in Austria, Dr Di-Tutu Bukasa, “Die Bunten” – Forum for Dignity, Justice and Democracy, October 2008 and ENAR Shadow Reports on Austria 2004, 2005, 2006
44. European Refugee Fund, Country Report: Austria, May 2007
45. International Helsinki Federation for Human Rights: Intolerance and Discrimination against Muslims in the EU, Developments since September 11 – Austria, March 2005; Human Rights in the OSCE Region, Austria, Annual Reports 2006 and 2007
46. Institute of Race Relations, European Race Bulletin n° 65, Autumn 2008
47. Österreichisches Volksgruppenzentrum, 2nd Report on the implementation of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities in the republic of Austria, March 2007
48. RAXEN National Focal Point for Austria, Data collection Report 2007, October 2007, and Update January 2008, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights – Research Association and ZARA – Zivilcourage and Anti-Rassismus-Arbeit, January 2008
49. Report on the Migration Committee’s Study Trip to Austria, 7-9 November 2005
50. US Department of State: 2008 Human Rights Report: Austria, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 25 February 2009; Country reports on Human Rights Practices - 2007, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 11 March 2008; International Religious Freedom Report 2008, Austria, 19 September 2008
51. C. Whitehead and K. Scanlon, Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Sciences, July 2007
52. Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit (ZARA), Racism Reports 2004, 2005, 2006, 2007 and 2008